Bogotá D.C., mayo de 2025.

Honorable Senador
Ariel Ávila Martínez
Presidente
Comisión Primera del Senado.

Asunto: Asunto: Informe de ponencia de archivo al Proyecto de Ley No 373 de 2025 "Por medio de la cual se adiciona un artículo en el capítulo II del título XII de la ley 599 de 2000 (código Penal) y se modifica 4 y 5 de la ley 1696 de 2013 - Ley no más borrachos al volante".

Honorable señor presidente:

En cumplimiento del encargo que me hace la Mesa Directiva de la Comisión primera Constitucional Permanente del Senado de la República, del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, me permito rendir informe de ponencia Negativa al proyecto de ley No. 373 de 2025 senado: "*Por medio de la cual se modifican el artículo 83, 162 y el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones*".

Cordialmente el ponente:

LEÓN FREDY MUÑOZ
Senador – Partido Verde

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. Mezanine Norte Piso 2, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 3823000 Ext.3151
leon.munoz@senado.gov.co
Bogotá D.C.

"INFORME PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY 373 DE 2025 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO EN EL CAPITULO II DEL TITULO XII DE LA LEY 599 DE 2000 (CÓDIGO PENAL) Y SE MODIFICA 4 Y 5 DE LA LEY 1696 DE 2013 - LEY NO MAS BORRACHOS AL VOLANTE"

A fin de dar alcance al encargo que me hiciere la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a desarrollar el Informe de Ponencia en el siguiente orden:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
2. OBJETO DE LA PROPUESTA
3. MARCO NORMATIVO
4. JUSTIFICACIÓN
5. PROPOSICIÓN

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley 373 de 2025 Senado, fue radicado por el Honorable Senador Gustavo Moreno el 19 de febrero de 2025, y publicado en la gaceta 178 de 2025.

2. OBJETO DE LA PROPUESTA

El objeto del proyecto de ley es adicionar a la ley 599 de 2000 un tipo penal específico que sancione la conducta de conducir un vehículo automotor en estado de embriaguez o bajo los efectos de una sustancia psicoactiva que produzca dependencia física o psíquica.

Igualmente, busca garantizar la solvencia de los infractores frente a la reparación económica de las víctimas y las multas impuestas por las autoridades de tránsito.

3. MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIONAL:

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.(...)

ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

ARTÍCULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido públicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

LEGAL

- Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".
- Ley 599 de 2000. "Por la cual se expide el Código Penal"

- 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".

4. JUSTIFICACIÓN

El Proyecto de Ley objeto de esta ponencia propone tipificar como delito de peligro común la conducción bajo efectos de alcohol o drogas (nuevo art. 353C del Código Penal). En cuanto a las medidas administrativas busca permitir medidas cautelares sobre el vehículo del infractor a fin de garantizar el pago de sanciones o la reparación del daño.

Aunque el fin que persigue la iniciativa es loable y compartido, esta ponencia es negativa por considerar que crear tipos penales no constituye una solución efectiva al problema y, por el contrario, agrava otros aspectos críticos del sistema penal y penitenciario colombiano, en cuanto a las medidas administrativas se considera que no es jurídicamente adecuada toda vez que la administración ya cuenta con medidas para perseguir los bienes de quienes infringen la ley.

Entraremos a estudiar el articulado propuesto:

- Se incorpora el artículo 353C al Código Penal, estableciendo que quien conduzca un vehículo automotor en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas será sancionado penalmente.
- Medidas Cautelares: Se otorga a la autoridad de tránsito la facultad de dictar medidas cautelares sobre el vehículo automotor conducido en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas para garantizar la reparación de las víctimas o el pago de las multas impuestas.

En el siguiente cuadro comparativo, se evidencia la situación actual de la norma en contraste con la modificación propuesta:

Artículo	Norma Vigente	Modificación Propuesta
Código Penal – Ley 599 de 2000	No existe un artículo específico que tipifique como *delito autónomo* la conducción en estado de embriaguez o bajo efectos de drogas. Existen delitos como homicidio o lesiones culposas en accidente de tránsito.	Se crea el **artículo 353C**, que tipifica como **delito de peligro común** la **conducción bajo efectos de alcohol o sustancias psicoactivas**, con pena de prisión.
Ley 1696 de 2013 – Artículo 4º y 5º	Establece sanciones **administrativas y contravencionales** para conductores ebrios (suspensión de licencia, multas, inmovilización, etc.).	Otorgando a las **autoridades de tránsito** la facultad de imponer **medidas cautelares** sobre el vehículo para garantizar reparación a víctimas y pago de multas.

De este articulado propuesto, advertimos los siguientes inconvenientes:

1. Desproporcionalidad y ausencia de necesidad

Aunque el ordenamiento jurídico no contempla un tipo penal autónomo para sancionar la conducción en estado de embriaguez sin que haya resultado dañoso, sí establece sanciones penales severas cuando dicha conducta genera consecuencias:

- Homicidio culposo (Art. 109): Si un conductor ebrio causa la muerte a otra persona, puede ser condenado a penas entre 32 y 108 meses de prisión.
- Lesiones personales culposas (Art. 120): Si causa daño físico o psicológico, puede recibir penas entre 16 y 54 meses de prisión.
- Agravantes específicas: La Ley 1696 de 2013 agrava las penas de estos delitos cuando el conductor está bajo el influjo de alcohol o drogas.

Es decir, el sistema penal ya prevé consecuencias punitivas proporcionales y efectivas para quienes, en estado de embriaguez, causan daño a bienes jurídicos como la vida o la integridad personal.

Desde el enfoque contravencional y sancionatorio administrativo, el país cuenta con una regulación detallada y estricta, con medidas inmediatas, automáticas y ejemplares. Se destacan:

Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito:

- Art. 152 y ss.: Establecen la inmovilización inmediata del vehículo, suspensión de la licencia de conducción, multas que oscilan entre 90 y 1.440 SMLDV, dependiendo del grado de alcoholemia.

Ley 1696 de 2013 – "Ley antiebrio":

- Introduce sanciones progresivas según el grado de alcoholemia (leve, moderado y grave).
- Establece inhabilitaciones hasta por 10 años y pérdida definitiva de la licencia en caso de reincidencia.
- La sanción es independiente de si se causó un daño o no, pues la sola conducción bajo el influjo de alcohol es sancionada.

Además, esta ley contempla medidas pedagógicas, tratamientos de rehabilitación obligatorios, comparendos electrónicos, medidas preventivas, entre otras herramientas.

Con lo anterior se observa, que el marco normativo actual es amplio y severo, y que en el Proyecto de Ley 373 de 2025 no se encuentra un diagnóstico que demuestre la ineficacia del régimen actual, ni evidencia

estadística o empírica que sustente que el aumento de la penalización o la creación de un nuevo tipo penal generará mayor disuasión o eficacia.

Tal como lo advierte el Ministerio de Justicia en su concepto, la iniciativa no cumple con el estándar mínimo de justificación normativa exigido por el principio de legalidad y el derecho penal de acto. Se omite un análisis riguroso sobre:

- Por qué el régimen actual no es suficiente.
- Qué vacíos normativos existen que ameriten la creación de un nuevo delito.
- Qué impacto tendría la medida en términos de prevención, reincidencia, eficiencia judicial y carcelaria.

2. Violación del principio de última ratio del derecho penal

El proyecto de ley objeto de análisis desconoce uno de los pilares fundamentales del derecho penal moderno y de la política criminal en un Estado social de derecho, el cual es el principio de mínima intervención o "última ratio". Este principio implica que el derecho penal debe ser utilizado solo como un mecanismo excepcional, cuando todas las demás herramientas jurídicas y administrativas han resultado insuficientes para prevenir o contener una conducta socialmente lesiva.

Este postulado no es un simple criterio doctrinal, sino un mandato derivado del Estado constitucional, que busca evitar el uso excesivo del poder punitivo del Estado, protegiendo derechos fundamentales como la libertad personal, el debido proceso y la proporcionalidad en la sanción.

En ese sentido, antes de criminalizar una conducta o endurecer las penas, el legislador tiene la obligación de demostrar que:

1. La conducta es verdaderamente lesiva y no puede ser abordada eficazmente por otro medio jurídico.
2. El sistema normativo actual es insuficiente.
3. La penalización resulta necesaria, proporcional y eficaz.

Ninguno de estos tres elementos ha sido demostrado por el Proyecto de Ley 373 de 2025 Senado.

En línea con esto, el concepto del Ministerio de Justicia (MJD-OFI25-0021133) es claro:

> "Aunque la exposición de motivos destaca la alta siniestralidad, no se presenta evidencia empírica que demuestre que el endurecimiento de las penas sea una medida efectiva para reducir estos incidentes. Diversos estudios sugieren que la severidad de las penas, por sí sola, no necesariamente tiene un impacto significativo en la prevención del delito, especialmente cuando no se acompaña de estrategias integrales de prevención y educación".

Esto implica que, en lugar de implementar un nuevo tipo penal con sanción carcelaria, el Estado debe priorizar políticas públicas integrales, centradas en:

- Educación vial.
- Prevención del consumo de alcohol y sustancias.
- Controles institucionales efectivos.
- Justicia restaurativa.
- Tratamientos alternativos a la cárcel.

- **Punitivismo simbólico y sobrecarga del sistema**

La creación de un nuevo delito penal sin justificación empírica ni análisis de efectividad constituye una manifestación de punitivismo simbólico. Es decir, una respuesta legislativa que busca generar impacto político o social mediante el aumento de penas, pero que en la práctica no resuelve la raíz del problema, y sí aumenta la congestión judicial, el hacinamiento carcelario y los costos fiscales del sistema penal.

Como lo advierte el Ministerio de Justicia, el proyecto podría agravar los problemas estructurales del sistema penitenciario y judicial colombiano, que

ya enfrenta altos niveles de saturación, reincidencia y baja capacidad de resocialización.

3. Ausencia de análisis de impacto social, fiscal y penitenciario

El Proyecto de Ley 373 de 2025 Senado no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que exige que todo proyecto normativo que implique un gasto público, de manera directa o indirecta, debe incluir expresamente un análisis del impacto fiscal que sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicha disposición establece con claridad que este análisis debe incluir: Los costos fiscales de la iniciativa, las fuentes de ingreso para su financiamiento y una valoración mínima que permita a los legisladores analizar los efectos económicos de la norma.

Este deber ha sido reiterado por la Corte Constitucional, por ejemplo en la Sentencia C-075 de 2022, la cual subraya que, si bien los proyectos de origen congresional no están obligados a presentar un estudio exhaustivo, sí deben contener una mínima consideración sobre el impacto fiscal, para que la deliberación legislativa se fundamente en información suficiente y responsable.

En el caso que nos ocupa, el proyecto no incluye ningún tipo de análisis económico, presupuestal ni fiscal. No se estima cuántos nuevos procesos penales se generarían, qué carga adicional recaería sobre el sistema penitenciario y judicial, ni qué costos tendría para el Estado la ejecución de las sanciones propuestas.

En el mismo sentido, no se han advertido las consecuencias para el sistema penitenciario y judicial pues la aprobación de este proyecto podría tener efectos adversos sobre un sistema penitenciario ya colapsado. Como lo hemos resaltado anteriormente, incorporar una nueva conducta punible con pena privativa de la libertad, sin ningún tipo de evaluación de su impacto, contribuirá a incrementar la población carcelaria sin atacar las causas estructurales del problema que se pretende corregir, como lo son la

falta de educación vial, la debilidad de los controles preventivos y la ineficacia en la aplicación de las sanciones administrativas ya vigentes.

Además, este tipo de reformas tienden a aumentar la congestión en los despachos judiciales, fiscalías y juzgados de conocimiento, generando más procesos penales sin una mejora real en la seguridad vial o la reparación de las víctimas.

4. Ineficacia frente a la finalidad pretendida

La política criminal de un Estado social y democrático de derecho debe estar guiada por principios racionales, preventivos, proporcionales y, ante todo, eficaces en la protección de los bienes jurídicos fundamentales, sin incurrir en un uso abusivo o simbólico del poder punitivo.

El mero aumento de penas, como el que propone el Proyecto de Ley 373 de 2025 Senado, no puede considerarse una política criminal efectiva ni responsable, especialmente cuando no está articulado con estrategias integrales de prevención, educación y control institucional. Esta visión parcial y punitiva, lejos de resolver el problema, tiende a profundizarlo o a trasladarlo al sistema penal, sin atender sus causas estructurales.

Como lo ha señalado la doctrina penal moderna y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la eficacia de una política criminal no se mide únicamente por la severidad de las penas, sino por su capacidad real de prevenir la conducta lesiva, proteger a las víctimas y promover la reintegración social de los infractores, cuando corresponda.

En el caso particular de la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, el problema de fondo es cultural, social e institucional, y su solución no puede limitarse al uso del derecho penal. La propuesta contenida en el Proyecto de Ley 373 de 2025 omite aspectos estructurales esenciales que deben abordarse de manera integral y prioritaria, tales como:

- La falta de educación vial desde edad temprana, tanto en entornos escolares como en programas obligatorios de formación para

conductores, que contribuyan a una conciencia social colectiva sobre los riesgos del consumo y la conducción.

- La debilidad en los controles preventivos e institucionales, manifestada no solo en el número limitado de operativos o en la insuficiencia de pruebas técnicas (alcoholemia, narcolemia), sino también en la falta de integridad y vigilancia sobre el comportamiento de los agentes de tránsito. Es una realidad preocupante que, en numerosas ocasiones, los policías de tránsito detienen a conductores en estado de embriaguez y, en lugar de aplicar el procedimiento legal, solicitan dádivas o incentivos económicos a cambio de omitir el procedimiento legal correspondiente y permitir que el infractor continúe su trayecto sin sanción. Este tipo de prácticas de corrupción institucional, ampliamente conocidas por la ciudadanía, socavan por completo la efectividad de cualquier política criminal y alimentan la impunidad estructural. Tipificar nuevos delitos, sin corregir estas fallas internas, resulta insuficiente y en muchos casos contraproducente.

- La falta de seguimiento y control sobre las sanciones administrativas impuestas, como multas o suspensiones de licencias, muchas de las cuales quedan sin ejecutarse por deficiencias en los sistemas de información, ausencia de interoperabilidad entre autoridades y falta de voluntad política para asegurar el cumplimiento.

- La ausencia de mecanismos de justicia restaurativa que permitan atender los efectos del daño causado a las víctimas, y al mismo tiempo ofrecer oportunidades reales de resocialización y reparación por parte del infractor, más allá del castigo formal.

- El desconocimiento de factores socioeconómicos, como la pobreza, el desempleo, la falta de acceso a servicios de salud mental y adicciones, que pueden incidir directamente en la reincidencia o en la dificultad para cumplir las normas de tránsito y responder a sanciones económicas.

Una política criminal sensata, eficaz y respetuosa del Estado social de derecho frente al fenómeno de la conducción en estado de embriaguez o

bajo el efecto de sustancias psicoactivas debe integrar múltiples enfoques y niveles de intervención, más allá del simple incremento de sanciones penales. Algunas medidas estructurales necesarias incluyen:

1. Educación vial obligatoria desde etapas tempranas de formación, acompañada de campañas permanentes de sensibilización ciudadana, orientadas a generar conciencia colectiva sobre los riesgos sociales y jurídicos del consumo y la conducción.

2. Fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de las autoridades de tránsito, con énfasis en dotación tecnológica, formación continua y mecanismos efectivos de control interno. En este sentido, es urgente prevenir prácticas de corrupción, que debilitan gravemente la eficacia del sistema sancionatorio y la confianza ciudadana en las instituciones.

3. Tratamientos especializados para conductores con problemas de adicción o reincidencia, que reconozcan el enfoque de salud pública como complemento necesario a la respuesta jurídica.

4. Justicia restaurativa, como herramienta efectiva para vincular al infractor con las consecuencias reales de su conducta, reparar a las víctimas y prevenir futuras reincidencias, dentro de un modelo de justicia centrado en la responsabilidad y la reparación del daño.

5. Reforma administrativa integral de los mecanismos de control, sanción y seguimiento, que garantice la interoperabilidad de las autoridades, la ejecución efectiva de las sanciones impuestas y la trazabilidad de las decisiones, en lugar de recurrir a la expansión del derecho penal como única estrategia.

5. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Primera Constitucional del Senado de la República ARCHIVAR el Proyecto de Ley No 373 de 2025 "Por medio de la cual se adiciona un artículo en el capítulo II del título XII de la ley 599 de 2000 (código Penal) y se modifica 4 y 5 de la ley 1696 de 2013 - Ley no más borrachos al volante".

Cordialmente el ponente:

LEÓN FREDY MUÑOZ
Senador – Partido Verde