

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley No. 142 de 2022 Senado “*Por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones*”

Autores	Honorables Senadores, Roy Barreas Montealegre, Miguel Ángel Pinto Hernández, Berner Zambrano Erazo, Angélica Lozano Correo, Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran, Ana Paola Agudelo García, German Blanco Álvarez, Efraín Cepeda Sarabia, Maria José Pizarro Rodríguez, Miguel Antonio Virgüez Piraquive y David Andrés Luna Sánchez.
Fecha de presentación	23 de agosto de 2022
Estado	Trámite para segundo debate senado
Referencia	Concepto No 14.2023

El Consejo Superior de Política Criminal revisó, el 08 de junio de 2023, el texto del Proyecto de Ley No. 142 de 2022 Senado, “*Por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones*” (en adelante “El Proyecto” o “La Propuesta”).

1. Contenido de El Proyecto

El Proyecto se encuentra compuesto por 24 artículos, divididos en 7 capítulos, incluidos el de vigencia. Su objetivo es “*garantizar el derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos en el sistema de tránsito y transporte terrestre mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales*”. Para tal efecto, La Propuesta pretende regular los principales factores de riesgo que atentan contra la seguridad de las personas en el territorio nacional, y reforzar los instrumentos normativos para disuadir a los conductores de realizar maniobras altamente peligrosas.

En este sentido, el articulado se desarrolla así:

ARTÍCULO	CONTENIDO
CAPÍTULO I	Objeto y principios generales
Artículo 1	Objeto
Artículo 2	Principios generales
CAPÍTULO II	Sistemas de protección para niñas, niños y adolescentes en vehículos motorizados de 4 o más ruedas
Artículo 3	Sistema de Retención Infantil o SIRI

Artículo 4	Número de pasajeros, cinturones de seguridad y sistemas de retención
Artículo 5	Adiciona un artículo nuevo a la Ley 768 de 2002
Artículo 6	Transporte escolar
Artículo 7	Transporte de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad en zonas rurales desde y hacia sus establecimientos educativos
Artículo 7	Reglamentación sobre vehículos automotores de la Naciones Unidas, definida y unificada por el Foro Mundial para Armonización de la Reglamentaciones sobre vehículos WP29
Artículo 8	Modifica el párrafo del artículo 5 de la Ley 2251 de 2022
CAPÍTULO III	Conductores noveles, recategorización de la licencia de conducción
Artículo 10	Modifica el párrafo del artículo 7 de la Ley 2251 de 2022
Artículo 11	Adiciona dos párrafos nuevos al artículo 7 de la Ley 2251 de 2022
CAPÍTULO IV	Vehículos de dos ruedas motorizadas, patinetas y aforo en peajes
Artículo 12	Adiciona un párrafo al artículo 68 de la Ley 769 de 2002
Artículo 13	Adiciona un párrafo al artículo 9 de Ley 2251 de 2022
Artículo 14	Modifica el párrafo 1º del artículo 12 de la Ley 2251 de 2022
Artículo 15	Elimina el párrafo 2º del artículo 12 de la Ley 2251 de 2022
Artículo 16	Elimina el párrafo 2º del artículo 13 de la Ley 2251 de 2022
CAPÍTULO V	Registro de lesiones corporales en las vías nacionales concesionadas y no concesionadas
Artículo 17	Registro georreferenciado de siniestros viales con víctimas (fallecidos y lesionados) en todas las vías del país.
CAPÍTULO VI	De los delitos contra la seguridad vial
Artículo 18	Adiciona el artículo 353C a la Ley 599 de 2000
Artículo 19	Adiciona el artículo 353D a la Ley 599 de 2000
Artículo 20	Adiciona el artículo 353E a la Ley 599 de 2000
CAPÍTULO VII	Disposiciones finales
Artículo 21	Plazo
Artículo 22	Automatización de controles
Artículo 23	Adiciona un código numérico al artículo 468-1 del Estatuto Tributario.
Artículo 24	Vigencia

2. Alcance del pronunciamiento

El Consejo considera que El Proyecto persigue un fin legítimo e importante, pues bajo el enfoque de protección del derecho a una movilidad segura, establece una serie de medidas que buscan garantizar el derecho de todos los usuarios de las vías a desplazarse sin que se comprometa su vida e integridad personal.

Sobre el particular, en los motivos de La Propuesta se relaciona una serie de cifras que evidencian que en el año 2022 se superaron los registros históricos de muertes en siniestros viales, siendo este el año más mortífero en la historia del país. Igualmente, se advierte que, de no tomar medidas contundentes sobre la materia, esa tendencia de siniestralidad continuaría para el año 2023, alejándose cada vez más de los objetivos de desarrollo sostenible fijados de cara al 2030.

En este sentido, el capítulo primero titulado “*Objeto y Principios Generales*”, se encuentra compuesto por los siguientes artículos:

- El artículo 1 establece el objeto de El Proyecto.
- El artículo 2, establece los principios generales que orientarán La Propuesta: (i) protección a la vida, la integridad y la salud de las personas mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente; (ii) prevención de muertes y traumatismos; y (iii) protección del ambiente.

Seguidamente, el capítulo segundo “*sistemas de protección para niñas, niños y adolescentes en vehículos motorizados de 4 o más ruedas*”, se desarrolla a través de los artículos que se mencionan a continuación:

- El artículo 3 plantea hacer una serie de adiciones al artículo 2 del código nacional de tránsito terrestre (Ley 769 de 2002) dentro de las cuales están las definiciones de los siguientes conceptos: (i) Sistema de retención infantil (en adelante SRI); (ii) Sistema reforzado de retención infantil (en adelante SRIR); y (iii) Sistema de sujeción infantil (en adelante SSI).
- El artículo 4 pretende modificar el artículo 82 del código nacional de tránsito terrestre (Ley 769 de 2002) en relación con la obligatoriedad del uso del cinturón de seguridad.

En este sentido, el artículo plantea que ningún vehículo automotor podrá llevar un número de pasajeros superior a la cantidad de asientos o plazas con cinturones de seguridad de tres (3) puntas así la tarjeta de propiedad del vehículo señale un número superior de pasajeros. Asimismo, pretende cambiar la expresión “*en el asiento delantero de los vehículos*” por la expresión “*en la fila delantera de asientos de los vehículos*”. Por último, busca incluir que los menores de doce (12) años solo podrán ocupar los asientos delanteros del vehículo si su estatura es superior a ciento cincuenta (150) centímetros.

- El artículo 5 pretende la adición de un artículo nuevo al código nacional de tránsito terrestre. La disposición que se pretende incluir establece que, los menores de doce (12) años con una estatura inferior a ciento cincuenta (150) centímetros, deberán hacer uso obligatorio de un SRI o un SRIR que corresponda a su edad, peso y estatura. El párrafo segundo adiciona un literal al artículo 131 del código nacional

de tránsito terrestre (Ley 769 de 2002), que establece una sanción de multa de carácter administrativo ante el incumplimiento de dicha obligación.

- El artículo 6 establece en cabeza del Ministerio de Transporte en coordinación con la Superintendencia de Transporte la obligación de reglamentar los aspectos técnicos y el protocolo de inspección para los vehículos que prestan servicio de transporte escolar.
- El artículo 7 exhorta al Gobierno Nacional para crear un programa que garantice la gratuidad de los desplazamientos de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad en zonas rurales desde y hacia sus establecimientos educativos.
- El artículo 8 establece que las autoridades en Colombia, así como los diseñadores, fabricantes, ensambladores, importadores y comercializadores de vehículos automotores deben cumplir los requisitos de la Reglamentación sobre vehículos automotores contenidos en los acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas.
- El artículo 9 pretende la modificación del párrafo del artículo 5 de la ley de política de seguridad vial (Ley 2251 de 2022). Para tal efecto, establece que la Agencia Nacional de Seguridad Vial será la responsable de adoptar los reglamentos contenidos en los acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas.

De otro lado, el capítulo tercero “*conductores noveles, recategorización de la Licencia de conducción*”, consagra las siguientes disposiciones:

- El artículo 10 pretende la modificación el párrafo del artículo 7 de la ley de política de seguridad vial (Ley 2251 de 2022) sobre los requisitos para obtener una licencia de conducción. En este sentido, agrega a la disposición en cita que, el Ministerio de Transporte deberá definir las condiciones de recategorización para la expedición de la licencia de tránsito.
- El artículo 11 pretende la adición de dos párrafos al artículo 7 de la ley de política de seguridad vial (Ley 2251 de 2022) sobre los requisitos para obtener la licencia de conducción.

A su turno, el capítulo cuarto “*Vehículos de dos ruedas motorizadas, patinetas y aforo en peajes*”, establece las siguientes disposiciones:

- El artículo 12 busca adicionar un párrafo al artículo 68 del código nacional de tránsito terrestre (Ley 769 de 2002), sobre la utilización de los carriles y establece que, las autoridades competentes deberán realizar los estudios técnicos necesarios para verificar la viabilidad de implementar carriles

preferenciales para motociclistas y ciclistas, con el objetivo de proteger la vida e integridad de estos usuarios vulnerables de la vía.

- El artículo 13 pretende adicionar un párrafo al artículo 9 de la ley de política de seguridad vial (Ley 2251 de 2022), sobre normas específicas para motocicletas, motociclos y moto triciclos. En este sentido, establece en cabeza del Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial la obligación de elaborar la reglamentación para que las motocicletas que se fabriquen comercialicen e importen en Colombia, cuenten con algunas especificaciones concretas.
- El artículo 14 establece una reducción al límite de velocidad máximo, para las patinetas y bicicletas eléctricas o a gasolina a treinta (30) kilómetros por hora, e incluye que para los carriles de ciclo ruta será de veinte (20) kilómetros por hora.
- El artículo 15 elimina el párrafo 2 del artículo 12 de la ley de política de seguridad vial (Ley 2251 de 2022), el cual establece que, las entidades territoriales, estarán facultadas, para establecer límites de velocidad superiores en los tramos viales con condiciones idóneas de infraestructura.
- El artículo 16 elimina el párrafo 2 del artículo 13 de la ley de política de seguridad vial (Ley 2251 de 2022), el cual establece que, las entidades territoriales o la nación, estarán facultadas, para establecer límites de velocidad superiores en los tramos viales con condiciones idóneas de infraestructura.

Seguidamente, el capítulo quinto “Registro de lesiones corporales en las vías nacionales concesionadas y no *concesionadas*”, incorpora el siguiente artículo:

- El artículo 17 establece que las autoridades de tránsito y demás entidades del orden nacional y territorial que elaboren los Informes Policiales de Tránsito - IPAT deben realizar, de manera obligatoria, la identificación, diligenciamiento y el reporte de las coordenadas geográficas de cada siniestro vial al sistema RUNT.

El capítulo sexto “*de los delitos contra la seguridad vial*”, contiene tres artículos que consagra tres tipos penales, así:

- El artículo 18 pretende adicionar el artículo 353C al código penal colombiano (Ley 599 de 2000), y cuyo tenor literal es el siguiente: “*Artículo 353C. Conducir sin Licencia. El que condujere un vehículo automotor o motocicleta, sin haber obtenido la licencia de conducción legal de que trata el Código Nacional de Tránsito Ley 769 de 2002 y demás normas que la modifiquen o sustituyan, o la misma no se encuentre vigente, incurrirá en prisión de tres a seis meses y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos, legales, mensuales vigentes.*”

- El artículo 19 pretende adicionar el artículo 353D al código penal colombiano (Ley 599 de 2000), y cuyo tenor literal es el siguiente: *“Artículo 353D. Conducir superando los límites máximos permitidos. El que condujere un vehículo automotor o motocicleta a una velocidad de treinta (30) kilómetros por hora o más, por encima de la velocidad máxima permitida en el sitio de ocurrencia del hecho, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) meses y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos, legales, mensuales vigentes.”*
- El artículo 20 busca adicionar el artículo 353E al código penal colombiano (Ley 599 de 2000), y cuyo tenor literal es el siguiente: *“Artículo 353E. Conducir bajo el influjo de alcohol u otras sustancias psicotrópicas. El que condujere un vehículo automotor con presencia de alcohol en su organismo en una tasa igual o superior a ochenta (80) mg por decilitro de sangre, y/o con presencia en el organismo de otras sustancias psicotrópicas, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar”.*

Finalmente, el capítulo séptimo *“Disposiciones Finales”*, se encuentra integrado por los siguientes artículos:

- El artículo 21 establece que la Agencia Nacional de Seguridad Vial, deberá estructurar un modelo de financiación para la ejecución de programas de seguridad vial de los entes territoriales que hayan fijado un objetivo de disminución de lesiones corporales y fatalidades por siniestros viales.
- El artículo 22 consagra que con el objeto de mejorar el servicio de transporte público y de sus servicios conexos a los usuarios, la Superintendencia de Transporte podrá implementar los mecanismos de inspección, vigilancia y control para todos sus vigilados.
- El artículo 23 pretende agregar un código numérico al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, que establece la tarifa general del impuesto sobre las ventas.
- El artículo 24 establece la vigencia del proyecto de ley.

El Proyecto promueve esfuerzos para garantizar el derecho a la vida, a la integridad personal y la salud de los usuarios de las vías y controlar el incremento de muertes viales. Asimismo, establece estrategias para mitigar los factores de riesgo de dicha problemática, en su mayoría administrativas.

Es de advertir que el Consejo se pronunciará únicamente sobre las disposiciones normativas que tienen una clara incidencia en punto de política criminal. A saber, los artículos que pretenden incorporar al código penal colombiano los siguientes tipos penales: conducir sin Licencia (artículo 18); conducir superando los límites máximos

permitidos (artículo 19); y conducir bajo el influjo de alcohol u otras sustancias psicotrópicas (artículo 20).

3. Observaciones de política criminal

3.1 Respeto de la motivación para incluir los tres tipos penales que propone El Proyecto

El Congreso de la República tiene por mandato constitucional la competencia para regular diversas materias a través de la expedición de leyes y la interpretación, reforma o derogación de tales normas. Dicha facultad se encuentra prevista en los artículos 114 y 150, numerales 1 y 2 de la Constitución Política y aunque es particularmente amplia, la misma encuentra límites en el respeto de los derechos fundamentales y en criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

En ejercicio de la potestad descrita, el legislador está facultado para legislar sobre temas en material penal y, por consiguiente, determinar las conductas que constituyen delitos, las sanciones que han de imponerse y el procedimiento que ha de seguirse. Esta potestad tiene una alta incidencia en los derechos fundamentales de las personas, razón por la cual es necesario que el derecho penal se utilice sólo para la protección de aquellos bienes jurídicamente relevantes.

Sobre el particular, el Consejo estima que si bien en virtud de la cláusula general de competencia normativa, el legislador puede tipificar las conductas que El Proyecto pretende, esta iniciativa tal como está planteada no responde a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Lo anterior, dado que no existe dentro de la exposición de motivos un análisis que justifique la creación de estos tipos penales, ni tampoco reflexiones acerca de cómo su incorporación en el código penal contribuiría a la reducción de los comportamientos imprudentes en las vías.

De otro lado, es preciso recordar que el derecho penal moderno se enmarca en el principio de mínima intervención. Este principio significa que la facultad sancionadora del Estado debe ejercerse cuando las demás alternativas de control han fallado. De ahí que la decisión de sancionar penalmente un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles que el Estado está en capacidad jurídica de imponer.

En este sentido, el Consejo reconoce que con la tipificación de dichos comportamientos se pretende proteger el derecho a la vida, a la integridad personal y la salud de los usuarios de las vías. Sin embargo, considera que La Propuesta podría configurar un desconocimiento del derecho penal como *ultima ratio*. Esto, habida cuenta de que el Estado no puede recurrir al derecho penal sin antes evaluar otras herramientas jurídicas que puedan ser implementadas para la consecución del fin que se pretende.

Por último, aun cuando en la exposición de motivos se identifica como problemática central las altas tasas de siniestralidad en las vías, ello no es suficiente para elevar tales conductas a la categoría de delito. En sentir del Consejo, la gravedad que en sí misma reviste cualquier problemática, no es suficiente carga argumentativa para hacer uso del derecho penal.

3.2 Respeto de los efectos de El Proyecto

El Consejo considera necesario analizar las implicaciones que tendría la tipificación de las conductas descritas en El Proyecto de cara a la realidad del país. Asimismo, estima relevante determinar si estas resultan acordes para atender la problemática que se plantea, esto es, las altas cifras de siniestralidad.

Al respecto, es preciso advertir que, si bien las medidas legislativas que se pretenden son legítimas, no tienen un sustento empírico que lleve a concluir que la creación de estos nuevos tipos penales disuadirá al potencial autor del delito de cometer la conducta descrita. En este sentido, el Consejo estima que su incorporación constituiría una expansión desmedida del *ius puniendi* del Estado, pues lejos de responder a criterios de racionalidad y proporcionalidad, fortalece la concepción según la cual la imposición de sanciones es la única alternativa para disuadir la comisión de delitos.

En segundo lugar, su implementación podría agravar otros problemas ya existentes en nuestro país. El Consejo estima que, incorporar conductas delictivas como las estudiadas que establecen como sanción la prisión, podría contribuir a elevar los niveles de hacinamiento penitenciario. Por ello, se sugiere enfrentar esta problemática a través de otras herramientas de intervención social, antes de hacer uso del derecho penal.

Por último, esta corporación considera que la congestión judicial es otro de los problemas que aqueja a nuestro sistema judicial y que debe ser tenido en cuenta. Esto, ya que en la práctica delitos como los que se pretenden al ser considerados de “*menor gravedad*”, podrían presentar problemas con relación a su investigación y eventual judicialización.

3.3 Respeto de otros tipos penales que ya castigan las conductas que quieren ser tipificadas a través de El Proyecto

El Consejo considera que las conductas que se pretenden elevar a la categoría de delito pueden ser sancionadas a través de otros tipos penales que ya se encuentran incluidos en el código penal (Ley 599 de 2000), como a continuación se pasa a exponer.

En primer lugar, la descripción típica del artículo 103 reza: “*El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años*”. Así, incurre en homicidio toda persona que al conducir un vehículo automotor ocasione siniestro de tránsito que tenga

como resultado la muerte de otra persona. Por tanto, es claro que la conducta descrita se puede adecuar al tipo penal en cita cuando se trata de un homicidio bajo dolo o dolo eventual.

En segundo lugar, es preciso advertir que el homicidio también admite la modalidad culposa. Para tal efecto, el inciso 1 del artículo 109 del código penal (Ley 599 de 2000) estipula: *“El que por culpa matare a otro, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de veinte (20) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*. Seguidamente, el inciso 2 de la disposición en cita consagra que cuando *“la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o arma de fuego, se impondrá igualmente la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas y la de privación del derecho a la tenencia y porte de arma, respectivamente, de cuarenta y ocho (48) a noventa (90) meses.”*

Aunado a ello, el artículo 110 del código penal (Ley 599 de 2000), es un tipo penal subordinado que consagra circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo. Particularmente, se resaltan las siguientes: (i) cometer la conducta bajo el influjo de bebida embriagante o droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica (numeral 1); (ii) cometer la conducta sin licencia de conducción o cuando esta hubiese sido suspendida por autoridad de tránsito (numeral 3); cometerla estando, transportando niños o ancianos sin el cumplimiento de los requisitos legales (numeral 5).

De ahí que las descripciones típicas en mención cobijen aquellos eventos en los que una persona infringe el deber objetivo de cuidado, como, por ejemplo, conduciendo a una velocidad inadecuada o bajo los efectos del alcohol, y producto de ello le ocasiona la muerte a otra. Esto, sin dejar de un lado que, en materia de accidentalidad vial, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha construido una sólida línea en la que ha hecho imputaciones por homicidio fundamentado en el dolo eventual.

En tercer lugar, es preciso traer a colación el inciso 1 del artículo 120 del código penal (Ley 599 de 2000), cuyo tenor es *“el que por culpa cause a otro alguna de las lesiones a que se refieren los artículos anteriores, incurrirá en la respectiva pena disminuida de las cuatro quintas a las tres cuartas partes.”*. Asimismo, el inciso 2 que señala que *“cuando la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o arma de fuego se impondrá igualmente la pena de privación del derecho de conducir vehículos automotores y motocicletas y de privación del derecho a la tenencia y porte de arma, respectivamente, de uno (1) a tres (3) años”*. Y, por último, el artículo 121 del código penal (Ley 599 de 2000), que hace extensiva a las lesiones personales culposas las circunstancias de agravación punitiva previstas en el artículo 110 para el homicidio culposo antes mencionadas.

Con base en lo anterior, el Consejo estima que, las conductas que se pretenden penalizar se subsumen en los tipos penales en cita, por lo que no encuentra necesario incorporar al estatuto penal los delitos que El Proyecto plantea.

4. Conclusión:

Se emite concepto **DESFAVORABLE** por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON

**Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal