

# Cuando las normas crean sociedad: Estudio de la norma administrativa de la Ley 1696 del 2013 en la ciudad de Ibagué

Brayan Camilo Guzmán Hernández\*

**Resumen.** El Derecho adquiere un papel importante en el desarrollo de la vida de las personas en sociedad, a tal punto que busca determinarnos qué conductas y cómo debemos actuar en lo personal y social.

Este es un artículo socio jurídico que estudia la eficacia de las normas; especialmente una prohibitiva, cuya conducta es la de conducir bajo los efectos del alcohol en el municipio de Ibagué entre los años 2012 y 2014. El texto presenta una información empírica que fue recopilada mediante encuestas y entrevistas semiestructuradas, analizadas desde algunas teorías socio jurídicas del Derecho, que nos permite acercarnos a la comprensión de la dinámica social entre los aplicadores y destinatarios de la norma que la han incumplido, especialmente en una sociedad como la nuestra, en la que los estándares de incumplimiento son significativamente altos y presentamos dificultades para interiorizar los propósitos de estas normas.

**Palabras claves:** Derecho público, sociología jurídica, norma jurídica, derecho administrativo.

## Introducción

En Colombia tenemos la consciencia de identificar nuestros problemas sobre la ineficiencia de las instituciones políticas y jurídicas, procurando diluir su problemática al reformarlas o eliminarlas, así como solemos hacerlo para enfrentar y encauzar el comportamiento social, con la tendencia de prohibir más comportamientos y aumentar las sanciones para evitar su incumplimiento.

---

\* Abogado de la Universidad de Ibagué.

El anhelo de una mayor libertad lo construimos con más prohibición; quizás en ocasiones los resultados han traído efectos más positivos que negativos, pero no lo sabemos con certeza. Por ello, requerimos de más estudios sobre las bondades de la prohibición y sus beneficios.

El presente artículo está enmarcado dentro de los estudios de la sociología jurídica; ineficacia instrumental del Derecho (Ariza, 2014), que examina los problemas asociados a la prohibición de conducción de vehículos bajo el influjo del alcohol en la ciudad de Ibagué entre los años 2012 y 2014.

El estudio pretende determinar la efectividad de la norma jurídica prohibitiva a través de metodología cuantitativa y cualitativa, en la que se combina el examen empírico mediante entrevistas y encuestas semiestructuradas a los policías de Tránsito y Transporte de la ciudad de Ibagué, quienes son la autoridad que ejerce el cumplimiento de la norma jurídica; así mismo, se incluye el análisis de las estadísticas oficiales dispuestas por el Sistema de Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT) (2015), generadas entre los años 2012 al 2014. Con ello, se determina la cantidad de infracciones registradas; además, la percepción sobre el comportamiento de los conductores, los posibles límites, riesgos y beneficios de la prohibición.

El texto presenta el estudio en cuatro momentos; en el primero, exponemos la caracterización de la norma prohibitiva; en el segundo, las teorías socio jurídicas que abordan el análisis del trabajo empírico; en el tercero, la descripción de los resultados de la investigación realizada sobre las estadísticas oficiales, la percepción de la norma prohibitiva y el comportamiento de sus destinatarios; en el cuarto momento, analizamos el fenómeno del incumplimiento o cumplimiento de la norma y finalmente, planteamos nuestras conclusiones.

## **1. Caracterización y conceptualización de la norma prohibitiva de conducir bajo los efectos del alcohol**

### ***1.1. Caracterización y contexto normativo***

La potestad del Estado para regular los derechos, libertades y bienes de las personas, en aras de preservar el orden, ha sido delegada y reservada a la Ley, siendo el Legislador su titular por el principio democrático de representación política.

Esa capacidad estatal es una forma de ejercicio del poder del Estado hacia la sociedad, que se ejerce a través de la Ley que dota a la administración de una función de policía materializada a través de actos del poder de esta (Barreto, 2009), que procura garantizar el orden público y la convivencia. De esta mane-

ra, el poder de policía administrativa tiene un carácter preventivo que pretende persuadir y evitar la ocurrencia de ciertas conductas que generen desorden o afecten el orden público.

El concepto de función de policía ha presentado dificultades intrínsecas en cuanto a su carácter abstracto, contingente y abierto; sin embargo, no ha sido obstáculo para realizar esfuerzos en definir las conceptualmente e identificar su contenido por parte de la doctrina y de la jurisprudencia. En ese orden de ideas, en Sentencia T-425 de 1992, la Corte Constitucional indicó que:

El poder de policía administrativa general consiste en un conjunto de actividades administrativas que tienen por objeto la expedición de reglas generales y de medidas individuales necesarias para el mantenimiento del orden público. Es, pues, una específica forma de actividad administrativa que obedece al principio de que la actividad de los particulares tiene límites necesarios que se imponen a través de la Ley en aras de la convivencia social. (Sentencia T-425 de 1992, Corte Constitucional, 1992, p. 9)

La anterior postura jurisprudencial fue reiterada en sentencias de la Corte Constitucional como: T-490 de 1992, T-506 de 1992; y la C-366 de 1996.

En el sistema jurídico colombiano contamos con infinidad de normas, entre ellas la Ley 1696 del 2013, que fue promulgada para sancionar administrativa y penalmente la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas, diseñada en la coyuntura social y política de ese tiempo para dar respuesta a una problemática social, que es cultural.

Sin desconocer que la discusión del problema fue llevada a la agenda política del Congreso de la República de Colombia, que centró su atención en los altos casos reportados de conductores ebrios que produjeron graves y cuantiosas muertes de una problemática que parecía ser invisible.

Debido a la relevancia de regular la conducción de un vehículo automotor bajo los efectos del alcohol, que está íntimamente ligada con el aumento de los riesgos que genera conducir bajo esos efectos, y conlleva a graves peligros los derechos e intereses de los sujetos que interactúan en vía pública, se afirma que:

La conducción bajo los efectos del alcohol o de drogas psicoactivas, sin duda manifiesta un incremento del peligro, propio o inherente a la actividad [...] puesto que el conductor anuladas o por lo menos disminuidas las aptitudes necesarias para la conducción segura, conducta que a todas luces violenta el principio de confianza, considerando como fundamental para la circulación de vehículos automotores y que hace que todos los restantes usuarios de la vía pública o abiertas

al público, tenga una expectativa razonable de que ninguno de sus conciudadanos incrementará el riesgo permitido. (Pabón, 2014, p.10)

En esa relación dinámica, el principio de confianza es comprendido como la legítima expectativa en que los demás administrados cumplirán las normas, permitiendo en el caso de la funcionalidad del tráfico, la movilización de peatones y conductores que conducen con el menor riesgo (Pabón, 2014).

De esta manera, la dinámica entre peatón y conductor genera que la seguridad vial se torne muy importante al constituirse como:

Un sistema de movilidad seguro que reduce las probabilidades de ocurrencia de choques, o de suceder alguno, reduce la cantidad de energía que absorbe el cuerpo humano; lo que favorece la supervivencia o la posibilidad de salir ileso, además para el Fondo, el concepto implica tener cuatro frentes, la existencia de una infraestructura, equipos y vehículos de calidad, lograr que los usuarios se comporten de manera segura y una institucionalidad capaz de coordinar y controlar las acciones para entornos más positivos. (Fondo de Seguridad Vial, 2014)

Entre la seguridad e inseguridad vial, el consumo del alcohol asociado con la conducción vehicular eleva el riesgo de un choque y reduce la capacidad de reacción, aumentando las acciones descoordinadas (Fondo de Seguridad Vial, 2014), que son entre otras causas las de accidentalidad.

En ese propósito, la Ley 769 del 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, en dos momentos distintos sufrió modificaciones con las leyes: 1548 del 2012 y la 1696 del 2013 sobre la conducción bajo los efectos del alcohol u otras sustancias psicoactivas y sus consecuencias. Leyes que respondieron a contextos políticos y sociales relativamente diferentes, pero particularmente comunes por el aumento del incumplimiento de los casos de conductores ebrios.

En ese contexto, como marco político, el Plan Nacional de Seguridad Vial (2014) dio respuesta al Plan Mundial para el Decenio para la Acción de Seguridad Vial 2011-2020 (s.f.) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que a su vez fue adoptado en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (2011), por parte del Estado colombiano.

Finalmente, nace el Plan Nacional de Seguridad Vial (2011) en el país, que fue adoptado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 182 de 2012, para buscar disminuir en un 50% el número de fallecidos por el siniestro de tránsito para el año 2016 e incrementar la seguridad vial en el país.

## 1.2. La norma jurídica

A continuación presentaremos el supuesto de hecho de la norma prohibitiva, para posteriormente indicar su consecuencia jurídica.

El Código Nacional de Tránsito contiene las reglas que prohíben las conductas que los conductores deben evitar realizar. En su artículo 131 impone las sanciones por incumplimiento de las normas de tránsito, y establece las multas por las conductas descritas en sus diversos numerales, entre ellos el *d.5*, que prohíbe conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas.

Sin embargo, posteriormente la redacción de la regla fue modificada cronológicamente, así: Leyes 1383 del 2010, la 1548 del 2012 y finalmente la Ley 1693 de 2013; esta última redacción es la norma que se encuentra vigente actualmente y es la siguiente:

Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción, así:

[...] F. Conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas. Esta conducta será sancionada con las multas establecidas en el artículo 152 de este Código. Si se trata de conductores de vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instructor de conducción, la multa y el período de suspensión de la licencia se duplicarán. En todos los casos de embriaguez o alcoholemia el vehículo será inmovilizado.

El estado de embriaguez o alcoholemia se establecerá mediante una prueba que no cause lesión, la cual será determinada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por último, las modificaciones tuvieron un propósito conceptual al cambiar el término *la embriaguez*<sup>1</sup> por el de *conducir bajo el influjo del alcohol* y pasar de la frase sustancias alucinógenas a *sustancias psicoactivas*. La consecuencia jurídica de la regla presentó paulatinamente un aumento en sus sanciones, como indicamos en la Tabla 1:

La Tabla 1 nos demuestra que con el transcurrir del tiempo se han incrementado las sanciones administrativas para los conductores que conduzcan bajo el influjo u efecto de alcohol; todas las modificaciones se encaminan hacia

---

<sup>1</sup> Puesto que la noción implica que debía estar embriagado, es decir, haber perdido todo dominio de sí mismo por beber en exceso licor, mientras la nueva noción indicaba que al consumir cualquier tipo de bebida alcohólica sin haber perdido su capacidad mental y física, que afectaba su desempeño como conducir, sin importar que la persona haya perdido en al menos algo su capacidad de reacción.

Tabla 1: Sanciones por conducir bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas

| Ley 769 de 2002   | Ley 1383 del 2010                              | Ley 1548 de 2012                            | Ley 1696 de 2013  |
|---|--|---|---|
| Suspensión de licencia de 8 meses a 1 año                                       | Suspensión dependiente del grado de alcohol    | Suspensión dependiente del grado de alcohol | Suspensión dependiente del grado de alcohol y reincidencia.                             |
| Solo mencionó grado 2 y 3 de alcohol  | Igualmente                                     | Habla de grado 1, 2 y 3 de alcohol          | Habla de grado 0, 1 y 2 de alcohol.   |
| Reincidencia solo en tercer grado, genera la cancelación licencia.              | Igualmente                                     | No habló de cancelación licencia            | Reincidencia en dos grados por 2 veces; a partir de ahí, genera la cancelación licencia |
| Cursos de Sensibilización 20 y 40 horas, para grado 2 y 3 de alcohol respectivo | Aumentó las horas de cursos a 40 y a 80 horas. | Cursos solo para grado 2 y 3 de alcohol     | Cursos en todos los grados y reiteraciones  |
| Multa de 30 S.M.L.D. que ascienden  | Multa de 45 S.M.LD                             | No modificó las multas                      | Multas que ascienden con la reincidencia y el grado de alcohol                          |

Fuente: El autor

el mismo objetivo de aumentar las sanciones, siendo estas económicas y las limitaciones temporales para conducir.

En doce años esas sanciones fueron modificadas en tres ocasiones, y en los últimos tres años en dos veces. Ello quizás es un síntoma de que las normas eran incumplidas y como no se produjo su propósito de disminuir los casos, se necesitaban unas sanciones más drásticas o, por otra parte, se requería de mayor precisión técnica en la redacción de la normas para sancionar la conducta, siendo más minuciosas en la descripción, con la posibilidad de abarcar todos los supuestos de hechos.

En ese orden de ideas, es importante ver como la nueva Ley 1693 del 2013 trajo consigo la sanción al grado cero de alcohol, mientras las anteriores normas no las contemplaron; también fue eliminada la acción sobre los cursos

de sensibilización, ya que no importa el grado de alcohol reportado y la reincidencia, pues en todos los eventos y circunstancias de infracción se deben cursar ciertas horas de capacitación.

Finalmente, mediante control constitucional<sup>2</sup> se estableció que la actividad de conducción es peligrosa, y por ello necesita justificar una intervención acentuada e intensa por parte de las autoridades, más cuando se conduce bajo los efectos del alcohol u otra sustancia psicoactiva, puesto que ello implica que las autoridades y los conductores permitan la imposición de obligaciones especiales, por la importancia de garantizar los derechos de los transeúntes y conductores que pueden estar en riesgo.

## **2. La eficacia simbólica del Derecho y de sus funciones**

En este acápite nos referiremos inicialmente a las funciones del Derecho, para luego dar paso a la eficacia simbólica del mismo y finalmente dialogar cómo la cultura y el Derecho se funden en un mismo elemento.

### **2.1. Las funciones del Derecho**

Las funciones del Derecho desde una perspectiva socio jurídica son comprendidas como los objetivos primarios asignados al mismo por los actores sociales, que ordenan el uso de aquella modalidad social que se define como jurídica (Ferrari, 1989), pues el significado que le otorgan al derecho y este le atribuye a su esfera su jurídica es interdependiente.

De esta manera, las funciones del Derecho, como labores que le corresponde realizar, son: Orientación social, el tratamiento de los conflictos declarados y la legitimación del poder.

La función de orientación social implica que el Derecho persuade a la sociedad, en la que orienta generalmente la conducta a través de la influencia recíproca de los miembros de los grupos, mediante modelos, más o menos tipificados jurídicamente (Ferrari, 1989). Esto implica el reconocimiento de la existencia, seguridad jurídica y capacidad efectiva del Derecho y también la existencia de modelos de comportamiento distintos, uno el estatal y otro social; en el que si se impone el estatal, se infiere que el Derecho es efectivo.

Por su parte, la función de tratamiento de los conflictos declarados se refiere al objetivo de dirimir los conflictos presentes mediante los mecanismo institucionales existentes; sin embargo, el Derecho puede dar lugar a conflictos

---

<sup>2</sup> Se declararon exequibles los párrafos 3, 2 de la Ley 1696 del 2014 a través de la Sentencia C-633 del 2014, que fue reiterada en la Sentencia C-954 del 2014.

como también a resolverlos; empero, lo importante es que el Derecho propone o impone un modelo de comportamiento con respecto a los que se encuentran en conflicto. Así, el conflicto es adormecido, pues cuando se judicializa es controlado a través de las normas jurídicas que se aplican para resolver el conflicto, lo cual a su vez genera un cumplimiento que es respuesta de la persuasión.

La función de legitimación del poder alude a que el Derecho como poder indica que los sujetos que tienen la capacidad de decisión o desean ampliarla, al hacer uso del Derecho para lograr consenso sobre las decisiones que toman o deben asumir (Ferrari, 1989). Es decir, busca generar consensos.

Sin embargo, el profesor Ferrari aclara que también la función de legitimación está relacionada con la legitimación de la autoridad política que se resuelve en los ámbitos socio-político o de filosofía-política de legitimación, que sin embargo, para los estudios de Sociología del Derecho, aquello que importa es el uso que hacen del mismo en función del poder para lograr consensos. Así, la función del Derecho en su aplicación puede presentar fallas, como carencia en la previsión de las realidades, o la incapacidad de aplicarlos por la institucionalidad, es decir, ser ineficaz en su materialización.

Sin embargo, el Derecho puede presentar funciones latentes y manifiestas; la primera hace referencia a consecuencias inesperadas y no reconocidas, mientras la segunda solo obedece a consecuencias declaradas u objetivas; así, creadores y aplicadores de normas jurídicas en ocasiones son conscientes que actúan por razones diferentes a las funciones manifiestas (García, 1993). Así mismo:

Las funciones positivas, como aquella tarea o tareas que desempeñadas por un objeto, resultan armónicas o útiles para el mantenimiento de una estructura social y/o los proyectos de acción de determinadas sobre actores [...] las funciones negativas, como aquella tarea o tareas que desempeñadas por un objeto, resultan incompatibles y perjudiciales para el mantenimiento de una estructura social y los proyectos de determinados actores sociales. (Corvalán, 2014, p.43)

De esta manera, las funciones positivas permiten la armonización de los actores con las normas, instituciones jurídicas en las que contribuyen en su desarrollo e implementación, mientras las negativas evidencian comportamientos que generan daños a los actores y a las mismas instituciones y normas jurídicas, que se ven obligados a que:

Todos los regímenes políticos se debaten entre la aplicación de la fuerza física y la persuasión a través de los símbolos ideológicos u otros, así el ejercicio de la fun-



ción del derecho y el ejercicio de dominación de sometimiento no es exclusivamente la imposición de la fuerza física, sino de los símbolos. (García, 1993, p.44)

## **2.2. Eficacia simbólica del Derecho**

El Derecho como instrumento social es portador de muchas dimensiones, como lo afirma el profesor García Villegas así:

El hecho de que las normas logren eficacia por medio de representaciones que ella crea en los individuos, hace del derecho un instrumento social necesario ligado al mundo del simbólico y con él al mundo de lo político. Así, el derecho es portador de una o varias dimensiones a la vez —la jurídica, la coercitiva, la simbólica, etc.— que los actores de la escena social y jurídica combinan en un intento por delimitar el sentido que más favorezcan sus intereses propios. (García, 1993, p.3)

Además comprende que las normas jurídicas pueden presentarse como instrumentos prácticos dirigidos a la acción; es decir, con capacidad de producir un cierto comportamiento en los individuos receptores, pero también se pueden instituir como símbolos dirigidos a su presentación; o sea, la importancia de establecer diferencia entre lo lícito o ilícito, lo justo o injusto y lo verdadero y falso.

De esta manera, se propone que el Derecho tiene eficacia instrumental y simbólica; la primera indica que el comportamiento se logra a través de la idea de la obligatoriedad o castigo según el caso, mientras que lo simbólico implica difundir la idea de la legitimidad o de autoridad. Así, entendido el Derecho con muchas dimensiones, una de ellas es la de comprender que es eficaz no solamente cuando se cumple el comportamiento que propende mediante su idea de obligatoriedad, sino a través de su legitimidad.

Por lo tanto, algunos estudios que buscan medir los impactos de la normas pueden ser sobre su efectividad o eficacia; en un sentido amplio, la conducta se realiza sin importar que los otros propósitos de las normas se cumplan; en cambio, su eficacia en sentido estricto, se caracteriza porque se realiza la conducta y se cumplen los demás objetivos previstos.

## **2.3. La cultura y el Derecho**

Las sociedades a sí mismas generan controles; el control desempeña un papel importante de autorregulación, pues la misma sociedad lo utiliza con diferentes métodos para alinear, excluir y ocultar al sector social, que sus miembros no van a compartir sus mismas normas o valores (Bergali, 1998). Aquí, el control social es el instrumento de autolimitación social. En uno de esos pro-

pósitos, la misma sociedad los autodirecciona; por lo tanto, se cuestiona: ¿Qué papel juega la instrumentalización del Derecho en la autoconservación social? Sin embargo, la coexistencia entre Derecho y sociedad, en un equilibrio, debe implicar en su concepción ideal la primacía del Derecho sobre la sociedad cuando a través de la necesidad racional de justicia, el Derecho debe cumplir sus funciones.

Debido a ello, la instrumentalización del Derecho a través de sus normas jurídicas, entre otras, justifica dichas normas, puesto que la justificación de la regla se reduce a hechos, pero los hechos no permiten por sí solos la justificación de la acción y decisión (Nino, 1999). Pero existe una razón auxiliar; es decir, valorativa, que combinada con razones operativas, son consideraciones morales que admiten una justificación de la regla.

La existencia de reglas jurídicas significa que un grupo de personas o la mayoría de ellas se comportan como la regla, que es respaldada por una amenaza permanente que proviene de una autoridad; es decir, un poder de intimidación unido al reconocimiento de la autoridad que emite la regla (Hart, 1963).

Así, “el cumplimiento del Derecho por parte de la sociedad y su respectiva regulación, está determinada por la amenaza de coacción del orden jurídico, que produce una concordancia entre la conducta humana y el orden jurídico” (Kelsen, 1941, p.59). Sin embargo, las razones por las cuales las personas deciden cumplir las normas jurídicas son complejas, amplias y múltiples, y recoge elementos sociales, culturales, ideológicos, políticos, entre otros.

Dichas razones escapan de contemplar solo una perspectiva frente al poder de intimidación que genera la sanción, también cómo la sociedad les reasigna significado a las normas, cómo es la sociedad en su idea de norma, marcando una línea entre cumplirla o no; a pesar de compartir la importancia por su regulación, se puede discutir a qué contenido de regulación se alude.

Por lo tanto, no solo es la intimidación del poder, instrumentalizado a través de la norma jurídica reconocida como legítima, la que hace que se cumpla o incumpla, pues el Derecho como múltiples campos, no desliga que lo cultural, sociológico e ideológico, sean parte que lo integran, lo determinan, si una sociedad cumple o incumple una norma.

En ese orden de ideas, la cultura tiene un papel preponderante en esa relación entre Derecho y cultura. Esta última, como modos de ver, pensar y actuar, responde a comportamientos humanos, a prácticas que el Derecho también reconoce quizás como objeto pero sí como fuente; entonces, la cultura como

parte del Derecho, y este como elemento de la cultura, se autodefinen, puesto que la cultura como un conjunto de normas es el resultado del todo un uso prescriptivo del lenguaje; así, en el fondo, la cultura se compone de normas que se creen y se transmiten (Correas, 2010). Tanto Derecho como cultura son lenguaje, símbolos y normas.

Por lo tanto, “la cultura jurídica consistiría en el conocimiento de otros discursos que se usan para interpretar y argumentar” (Correas, 2010, p.76). Sin embargo, Friedman, citado por Meneses (2010) “considera que la cultura jurídica es el conocimiento del público sobre el Derecho, así como actitudes patrones del comportamiento sobre el mismo” (p.129); empero, integrada por una cultura jurídica interna y externa, la primera por el grado de conocimiento que poseen los operadores y la segunda, por las personas comunes que se mueven en un plano externo del Derecho.

Sin embargo, esas mismas personas comunes que pueden incumplir el derecho, que se genera a través de tipos ideales de mentes incumplidoras, como el rebelde, el vivo y el arrogante. Cada uno de ellos asociados a prácticas del incumplimiento que se identifican así: 1) Una estratégica, 2) una política y 3) una cultural. Prácticas que responden entre otras razones a algunas de las siguientes: Un interés en el Estratégico, uno defensivo en el Político y uno de valores en el Cultural. Cada una logra identificar a una mentalidad incumplidora; en el Estratégico: Incumple porque no le conviene, en el Político: Incumple por defenderse y en el Cultural porque tiene otros valores superiores a la norma (García, 2009).

Por lo tanto, la cultura jurídica no debería escapar de la mirada del Derecho, pues le permite comprender, focalizar y sistematizar diseños normativos, para poder contrarrestar uno de los problemas de la sociología jurídica, que es la ineficacia instrumental del Derecho y su incumplimiento, generado a través de aquellos tipos ideales de mentes incumplidoras.

### **3. Los infractores y aplicadores de la regla de tránsito prohibitiva de conducir entre los años 2012 y 2014 en Ibagué**

En este acápite analizaremos si los destinatarios de la norma la han infringido, a través de información estadística oficial; también la percepción de los aplicadores de la norma sobre el comportamiento de los conductores infractores y la norma que sanciona la conducta; acercamiento que se realizó mediante la aplicación de encuestas y entrevistas con los policías de Tránsito del municipio de Ibagué.

### ***3.1. Los destinatarios de la norma***

Las estadísticas oficiales del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracción de Tránsito (SIMIT) (2015)<sup>3</sup>, en el ámbito nacional, presentó los siguientes datos: En el año 2012 fueron 74.021 casos, mientras en el año 2013 fueron 71.135 y en el año 2014 se presentaron 37.152.

Lo anterior representa una disminución entre el año 2012 y 2013 del 4%, al tener en cuenta que para ese periodo de tiempo la norma vigente no era la Ley 1696 del 2013<sup>4</sup>. Sin embargo, entre los años 2013 y el 2014 hubo una disminución de los casos, al presentarse un 50.2%, cifra comparativamente alta con los datos anteriores de los periodos mencionados.

En las estadísticas municipales también presentaron una disminuciones de los casos, con los siguientes datos: En el año 2012 fueron 511; en el año 2013, 714 y en el año 2014, 26. Así, entre el año 2012 y 2013 ocurrió un aumento del 45.5% estando vigente la Ley 1548 de 2012; empero, entre los años 2013 y 2014 hubo una disminución de 96.5%, que se presentó bajo la vigencia de esta Ley.

Sin embargo, la información estadística referente al municipio fue desagregada con respecto a si el vehículo infractor era del servicio público o privado. Bajo este parámetro, se presentaron los siguientes casos: año 2012 en el servicio privado 488 casos, mientras en el servicio público fueron 20; en el año 2013 en el servicio privado 727 y en el sector público fue de 15; en el año 2014 en el sector privado fue uno y en el sector público fue de 25. De esa información, podemos inferir que en el municipio de Ibagué los vehículos de servicio público entre los años 2012 y 2014, comparada con los casos presentados por los vehículos del sector público, fueron inferiores.

Sin embargo, en el sector privado entre los años 2012 y 2013 los casos aumentaron en un 48.9% estando vigente otra norma diferente a la Ley 1696 del 2013; en cambio, entre los años 2013 y 2014 los casos disminuyeron en un 99.8%.

---

<sup>3</sup> Es el Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, creada por la Ley 769 del 2002, reformada por la Ley 1383 del 2010, en su artículo 10, siendo un sistema que integra el registro de infractores a nivel nacional, que tiene información local y nacional, que con el objeto mejorar el ingreso a los municipios, se autorizó a la Federación de Municipios implementarlo y mantenerlo actualizado; todas las dependencias de los organismos de Tránsito y Transporte de las entidades territoriales envían a este sistema la información.

<sup>4</sup> Sin embargo, la promulgación de la Ley ocurrió el 19 de diciembre del año 2013, doce (12) días antes que terminara el año; por ese corto tiempo no afectaría considerablemente la cifra ya presentada hasta esa fecha.

Ahora, en el sector público entre los años 2012 y 2013 se disminuyeron los casos en un 25%, mientras que entre los años 2013 y 2014 aumentaron en un 66.6%.

De esta manera, pese a que los años 2012 al 2014 presentaron en el sector privado mayor infracción de casos, frente al sector público se reportó la mayor disminución de casos frente a un comportamiento que aumentó en ese mismo periodo, pero en el sector público.

### **3.2. Los aplicadores de la norma**

En el municipio de Ibagué, las autoridades competentes para imponer las infracciones de tránsito son la Secretaria de Tránsito y Transporte y Movilidad de Ibagué. Sin embargo, la Alcaldía Municipal de Ibagué suscribió con la Policía Nacional de Colombia un convenio que es ejercido a través de la dependencia de Tránsito y Transporte de Ibagué, siendo ellos los encargados de imponer las respectivas sanciones. A ellos se les aplicó una encuesta con el propósito de medir su percepción sobre los ejes temáticos, que consistieron en: El comportamiento de los infractores y sobre los beneficios, retos y límites de la norma que prohíbe la conducción bajos efectos del alcohol.

*Sobre el comportamiento de los infractores detectamos lo siguiente:*

Frente al interrogante: ¿Cuál considera que es la razón por la cual los conductores conducen bajo los efectos del alcohol u otras sustancias psicoactivas?, el resultado fue: Un 67% considera que el infractor lo realiza porque no desea cumplir la norma, un 20% responde que lo realiza porque los demás lo hacen y solo son sancionados quienes no logran superar los controles, o bien porque nunca son requeridos o realizan cualquier maniobra para no ser requeridos, como cambiarse de asiento, entre otros. Un 13% expresó que no le hace daño a nadie.

Frente al interrogante: ¿Considera que aumentar las sanciones ha sido la mejor herramienta para combatir esta conducta?, respondieron que: Un 80% considera que al aumentar las sanciones los casos han disminuido, mientras que un 20% expresa que no ha contribuido a reducir los casos.

Frente al interrogante: ¿Ha sentido presión por parte de los conductores ebrios para que no les impongan la sanción?, el resultado fue: Un 87% indicaron que si han tenido presión por parte de ellos, mientras que un 13% afirmaron que no hubo dicha presión.

Frente al interrogante: ¿Cuál considera que es la causa de la presión que ejerce el infractor? El resultado fue: Un 47% responde que los conductores

aducían tener mucho dinero, mientras un 27% expresa que los conductores argüían ser empleados de elección popular, y un 26% manifiestan otras causas, como: No tienen dinero para pagar la multa, que tienen familiares influyentes y tráfico de influencias; así mismo afirmaron: *Usted no sabe quién soy yo*, o que tienen familia y que al aplicarle el comparendo le está causando daño a esta, también decían tener padrino político.

Frente al interrogante: ¿Cómo es el comportamiento del infractor hacia ustedes como autoridades de Tránsito?, el resultado fue: Un 50% respondió que es agresivo física y verbalmente, y pretenden impedir la imposición de las infracciones; un 40% que son agredidos verbalmente, para retardar su acción; un 10% que los conductores son descorteses, retadores y agresivos de manera verbal.

Frente a la pregunta: ¿Qué medidas considera que se deben tomar para evitar que los conductores que infringen las normas de tránsito permitan los procedimientos de las autoridades de Tránsito? Ellos respondieron: Un 67% considera que se debe crear el delito de conducir bajo el efecto del alcohol; un 20% afirma que se debe prohibir de por vida la licencia de conducción para las personas que reincidan dos veces, y un 13% indicó que se deben crear programas de sensibilización y academias de conducción.

*Sobre la percepción de beneficios, retos y límites que prohíben conducir bajo los efectos del alcohol, encontramos lo siguiente:*

A la pregunta: ¿Considera que con esos aumentos de beneficios, retos y límites se han reducido los casos de conductores ebrios? Respondieron: Un 47% poco, un 30% bastante, un 17% mucho y un 2% que en nada se han reducido.

A la pregunta: ¿Con la expedición de la Ley 1696 del 2013 ha aumentado el respeto y la colaboración hacia ustedes como autoridades de Tránsito? Respondieron: Un 67% que no ha aumentado y el 33% que sí aumentó.

A la pregunta: ¿Existen otros problemas sobre los conductores ebrios que la Ley mencionada no abordó? Respondieron: Un 93% que sí, mientras que un 7% indicó que no.

A la pregunta: ¿Cuál de estos problemas alrededor de conductores ebrios no abordó la Ley 1696 de 2013? Respondieron: Un 33% el irrespeto y la no colaboración del procedimiento; un 27%, el control efectivo al cumplimiento de las sanciones de suspensión y cancelación de las licencias de tránsito; un 27% sobre el consumo de sustancias psicoactivas y un 13% sobre los adolescentes que infringen la norma.

A la pregunta: ¿Considera que la Ley fue muy corta en las sanciones, puesto que debieron ser más altas y fuertes? Respondieron: Un 80% considera que las sanciones debieron ser más fuertes y altas, mientras el 20% afirma que no fueron pequeñas las sanciones.

A la pregunta: ¿En los primeros seis meses de vigencia la Ley se disminuyeron los casos de conductores ebrios? Respondieron: Un 90% dice que sí se disminuyeron, mientras el 10% afirma que no.

A la pregunta: ¿Los casos de conductores ebrios han aumentado actualmente? Respondieron: Un 60% afirma que sí han aumentado, mientras un 40% indica que no.

## **Conclusión**

El precedente estudio de la norma prohibitiva de conducir bajo los efectos del alcohol nos demuestra, conforme a la información, que la ocurrencia de los casos presentados muestra una disminución considerable e importante.

Esa disminución responde a que la eficacia instrumental del Derecho es una realidad, demostrada por los bajos casos reportados; sin embargo, queda en entre dicho el efecto simbólico de la legitimación del Derecho, cuando aquellos que incumplen la norma buscan deslegitimar la autoridad a través del impedimento del procedimiento, la presión a la autoridad, entre otros comportamientos.

De esta manera, no solo el efecto simbólico de esta norma buscaba generar procesos de legitimación, también consensos sobre los peligros que puede conllevar la conducción bajo el influjo del alcohol. Por ello, no siempre la eficacia instrumental del Derecho va aparejada de la eficacia instrumental del mismo, o bien, una norma puede considerarse vinculante y no cumplirla, y cumplirla pero cuestionar su vinculación, pero desde la perspectiva de la legitimación.

Debido a ello, el Derecho ordena, forma e informa, no solamente a través del sentido explícito de sus textos y ritos, sino a través de su misma producción y de su propio consumo (García, 1993). Ese consumo para este contexto es el que realizan los conductores de los vehículos para los cuales la norma fue diseñada, y la que los operadores realizan día a día e implica que el Derecho se reproduzca constantemente, como si naciera cuando se aplica. De ello, “no solo basta que exista la norma y pueda ser exigida, sino que cumpla su objetivo para el cual fue creado” (Jaramillo & Urrea, 2011, p.69). Sin embargo, “lo propio de la eficacia simbólica es que solo puede ejercerse con la complicidad de aquellos que la padecen” (Jiménez, 2000, p.15); debido a ello, solo los operadores pueden ofrecer una perspectiva diferente de ese consumo del Derecho.

Por su parte, las funciones del Derecho, como la de orientación social, se cumplió al lograr que el modelo de comportamiento real se adapte a la presupuestada por la norma y al haber persuadido a los conductores. Así mismo, los modelos de comportamiento pueden corregir el Derecho que a su vez este mismo corrige; sin embargo, la corrección en suma puede ser una readaptación de la conducta promovida sobre la materialmente realizada.

En lo referente a la función de legitimación del poder, el consenso sobre las actuaciones de las autoridades de Tránsito no se ha visto plasmada, al evidenciarse que los conductores infractores buscan entorpecer los procedimientos, lo cual también implica una falta de legitimación que la norma hubiese procurado en promover. Así, la eficacia simbólica, en estricto sentido, no logró los otros propósitos que la norma pretende, como aumentar los niveles de legitimación de la autoridad para garantizar su cumplimiento, pese a que si ha tenido un cumplimiento, este no es por la legitimación sino por el miedo a la sanción económica, que conlleva infringir la norma.

En cuanto a la función de los conflictos declarados, el conflicto entre los modelos de comportamientos, la tendencia es que el modelo de comportamiento promovido por la norma es el más afianzado en la práctica social, porque el estímulo y la persuasión de la Ley ha sido resignificado por la sociedad.

Finalmente, según el estudio, la norma reconstruyó y se ha realizado en el comportamiento de la sociedad. Esto conlleva a deducir que la norma no generó resistencia al cambio, pese a que persiste una resistencia al mismo, no del todo, pero sí mínima; el comportamiento obedeció a una respuesta al poder de intimación que la norma prevé.

## Referencias

- Ariza, R. (2014). Saberes sociológicos y desarrollos de la sociología jurídica en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*. 37(1), 49-68. Recuperada de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/42626/1/44596-212089-1-PB.pdf>
- Barreto, A. F. (2009). En nombre de la Ley: La policía administrativa y el sueño liberal del Estado-administración. En Halviar, H. (Ed.). *Manual de derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Temis y Uniandes, 93-131.
- Bergali, R. (1998). De cuál derecho y de qué control social se habla. En Bergali, R. (Ed.). *Contradicciones ente derecho y control social*. Madrid, España: Bosch S. L. Goethe Institut, 17-33.
- Colombia. Ley 769 del 2002. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.



- Colombia. Ley 1383 del 2010. Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley 1548 del 2012. Por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010 en temas de embriaguez y reincidencia y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley 1696 del 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.
- Correas, O. (2010). Cultura jurídica, poder judicial y pluralismo jurídico. En Caballero, J, A., Concha, H, A., Fix, H, & Ibarra, F. (Eds.), *Sociología jurídica, culturas y sistemas jurídicos comparados*, México: Universidad Autónoma de México, 71-82. Recuperada de: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2814/6.pdf>
- Corvalán, C. (2014). *La función simbólica, la eficacia simbólica y el uso simbólico del derecho, delimitación conceptual y metodológica*. Madrid, España: Universidad Carlos III de Madrid. Recuperada de [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19891/TFM\\_MEADH\\_Cristopher\\_Corvalan\\_2014.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19891/TFM_MEADH_Cristopher_Corvalan_2014.pdf?sequence=1)
- Federación Colombiana de Municipios. (2015, julio 27). Sistema de Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT). [Respuesta a Derecho de Petición en correo electrónico].
- Ferrari, V. (1989). *Funciones del derecho*. Madrid, España: Editorial Debate Madrid.
- Fondo de Seguridad Vial (2014). Informe de gestión, el legado de la seguridad vial en Colombia. Recuperada de <http://docplayer.es/2171372-Informe-de-gestion-fondo-de-prevencion-vial-el-legado-de-la-seguridad-vial-en-colombia-fondo-de-prevencion-vial-informe-de-gestion.html>
- García, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*. Bogotá, Colombia: Unidades y Presencia.
- García, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Hart, H. L. A. (1963). *El concepto del derecho*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- Jaramillo, S. & Urrea, V. (2011). *Análisis de la eficacia simbólica de las leyes 84 de 1989 y 5 de 1972 en relación a la protección de los derechos fundamentales de los animales*. [Proyecto de Investigación] Manizales, Colombia: Universidad de Manizales. Recuperada de [http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/191/140\\_Jaramillo\\_Jaramillo\\_Sara\\_2011.pdf?sequence=1](http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/191/140_Jaramillo_Jaramillo_Sara_2011.pdf?sequence=1)
- Jiménez, W. (2000). *Teoría del campo jurídico de Pierre Bourdieu aplicación a un caos práctico del derecho colombiano*. Recuperada de <http://www.docentes.unal.edu.co/wjimenezg/docs/LA%20TEORIA%20DEL%20CAMPO%20JURIDICO%20DE%20PIERRE%20BOURDIEU.pdf>

- Kelsen, H. (1941). *La teoría pura del Derecho*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Meneses, R. (2010). Del acceso a la justicia a la cultura jurídica externa un transición teórica-metodológica. En Caballero, J, A., Concha, H, A., Fix, H, & Ibarra, F. (Eds.). *Sociología jurídica, culturas y sistemas jurídicos comparados*. México: Universidad autónoma de México, 123-135.
- Nino, S. (1999). *Algunos modelos metodológicos de ciencia jurídica*. México: Fontamara.
- Pabón, P, A. (2014). *La conducción de los vehículos bajo los efectos del alcohol*. Bogotá, Colombia: Doctrina y Ley.
- Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2016. (2011). Recuperada de <http://docplayer.es/2070940-Plan-nacional-de-seguridad-vial-colombia-2011-2016.html>
- Plan Mundial para el Decenio para la Acción de Seguridad Vial 2011-2020 (s.f.). Recuperada de [http://www.who.int/roadsafety/decade\\_of\\_action/plan/plan\\_spanish.pdf?ua=1](http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_spanish.pdf?ua=1)
- Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (2011). Recuperada de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Plan Nacional de Seguridad Vial (2014). Recuperada de [https://www.mintransporte.gov.co/Publicaciones/plan\\_nacional\\_de\\_seguridad\\_vial](https://www.mintransporte.gov.co/Publicaciones/plan_nacional_de_seguridad_vial)
- Sentencia T-425 (1992). Corte Constitucional de Colombia. Magistrado ponente: Ciro Angarita Varón
- Sentencia T-490 (1992). Corte Constitucional de Colombia. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia T-506 (1992). Corte Constitucional de Colombia. Magistrado ponente: Ciro Angarita Varón.
- Sentencia C-366 (1996). Corte Constitucional de Colombia. Magistrado ponente: Julio César Ortiz Gutiérrez.
- Sentencia C-633 (2014). Corte Constitucional de Colombia. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.
- Sentencia C-954 (2014). Corte Constitucional de Colombia. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.