REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1509 | Bogotá, D. C., viernes, 9 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2026 SENADO

por el cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal – y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 6 de octubre de 2026

Señor
H.S. Enrique Gómez Martínez
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado, al Proyecto de Ley No. 104 de 2026 Senado, *"Por el cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal – y se dictan otras disposiciones"*.

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, presento Informe de Ponencia Positiva con pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de Ley No. 104 de 2026 Senado, *"Por el cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal – y se dictan otras disposiciones"*.

Atentamente,

Rafael Nieto Loaiza
Senador de la República

Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 104 de 2026 Senado
"Por el cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal – y se dictan otras disposiciones".

1. TRÁMITE DEL PROYECTO

1.1. Radicación, reparto y designación ponencial

El Proyecto de Ley No. 104 de 2026 Senado fue radicado el 28 de julio de 2026 ante la Secretaría General del Senado de la República por los senadores Rafael Nieto Loaiza, Esteban Quintero Cardona, Enrique Cabrales Baquero, Zandra María Bernal Rincón, María Angélica Guerra López, Juan Fernando Espinal Ramírez, Julia Correa Nuttin y los representantes Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Juan Fernando Caicedo Callejas, María Clara Posada Caicedo, Andrés Eduardo Forero Molina, Claudia Margarita Zuleta Murgas y Christian Munir Garcés Aljure, siendo publicado oficialmente en la Gaceta del Congreso No. 1017 de 2026.

El expediente fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado por versar sobre régimen de policía, garantías constitucionales y política criminal, ingresando formalmente a la Secretaría de esta célula legislativa el 12 de agosto de 2026, según constancia secretarial publicada en la Gaceta del Congreso No. 1077 de 2026. Mediante Acta MD-03 del 1.º de septiembre de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión designó formalmente como ponente para primer debate al Senador Rafael Nieto Loaiza, concediendo un término reglamentario de quince (15) días para rendir el informe correspondiente.

1.2. Antecedentes normativos

El antecedente normativo relevante se encuentra en la Ley 2000 de 2019, que modificó la Ley 1801 de 2016 y adicionó los numerales 13 y 14 al artículo 140, estableciendo restricciones administrativas frente al consumo, porte, distribución, ofrecimiento y comercialización de sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal, en determinados lugares y zonas del espacio público, con multa general tipo 4 y destrucción del bien como medidas correctivas. El artículo 5.º de la misma ley precisó que sus disposiciones no constituían una habilitación para portar o tener sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas en el espacio público y ordenó a las autoridades proceder conforme a los procedimientos legales y reglamentarios.

El Decreto 1844 de 2018 reglamentó aspectos del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana relacionados con el porte y tenencia de sustancias psicoactivas. En la sentencia del 30 de abril de 2020, expediente 11001-03-24-000-2018-00387-00, el Consejo de Estado negó las pretensiones de nulidad, pero moduló la aplicación del decreto, condicionándola a los casos en que la conducta trascendiera la esfera íntima del consumidor por comercialización, distribución o afectación de derechos de terceros o de la colectividad.

Posteriormente, el Decreto 2114 de 2023 derogó el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, adicionado por el Decreto 1844 de 2018. Esta derogatoria eliminó la reglamentación especial y detallada contenida en dicho capítulo, pero no produjo necesariamente un vacío normativo absoluto, pues permanecen vigentes las disposiciones legales compatibles de la Ley 1801 de 2016, la Ley 2000 de 2019, las reglas generales del proceso policivo y los condicionamientos constitucionales fijados por la Sentencia C-127 de 2023. El protocolo expedido en cumplimiento de esta sentencia constituye una guía de aplicación y garantía de derechos, pero no necesariamente reemplaza de manera integral la reglamentación operativa derogada sobre incautación, documentación, custodia y destrucción.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 104 de 2026 Senado tiene por objeto establecer un conjunto de reglas legales claras para la incautación, documentación, custodia transitoria y destrucción de sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas —incluso en cantidades comprendidas en la dosis para uso personal— cuando sean portadas, tenidas o consumidas en el espacio público o en lugares abiertos al público.

El proyecto reestructura el artículo 5.º de la Ley 2000 de 2019, deslindando rigurosamente las atribuciones administrativas de policía de las competencias de la justicia penal ordinaria, garantizando que el ejercicio de la autoridad no derive en actuaciones automáticas ni desproporcionadas, e incorporando garantías al debido proceso como la expedición obligatoria de un Acta de Incautación, el Registro de Destrucción y la concesión de la apelación en efecto suspensivo frente a la medida de destrucción del bien.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

Son tres artículos. El primero fija el objeto, que es hacer obligatorias la incautación y la destrucción de sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal, cuando se incumple la prohibición de porte o consumo del artículo 5 de la Ley 2000 de 2019. El segundo modifica ese artículo 5, refuerza la prohibición de porte y consumo "en todo el territorio nacional" y ordena a las autoridades proceder "obligatoriamente" a la incautación y la destrucción. El tercero es la cláusula de vigencia.

Compartimos el propósito. Hay una prohibición en la ley y una práctica policial que, sin reglamento, se volvió errática; el proyecto quiere cerrar esa brecha.

4. CONSIDERACIONES DE LOS PROPONENTES

La consecuencia que el proyecto persigue —que la sustancia se retire y se destruya— ya está prevista en normas vigentes y hoy carece de procedimiento. El Congreso conserva competencia para precisarla y para extenderla de manera expresa a la cantidad de dosis personal. Y el condicionamiento que la Corte Constitucional fijó en 2023 recayó sobre disposiciones distintas, en un contexto normativo que después cambió. Respaldamos el alcance del texto radicado y proponemos un pliego que le añade procedimiento, salvaguardas y precisión de redacción.

4.1. Un consumo severo, no ocasional

El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2019, medición oficial más reciente en población de 12 a 65 años, registra una prevalencia de último año de 3,4% para cualquier sustancia ilícita, cerca de 800 mil personas, y de 2,7% para marihuana, unas 640 mil.[1] El dato decisivo es otro. El 51% de quienes consumieron marihuana en el último año presenta signos de abuso o dependencia, unas 320 mil personas.[2] Uno de cada dos consumidores recientes está fuera del terreno del uso ocasional, y ese es el consumo que llega al parque y al entorno escolar.

4.2. La oferta busca a los menores

El mismo estudio muestra que el 12,2% de los adolescentes de 12 a 17 años recibió oferta de marihuana en el último año, la proporción más alta de todos los grupos de edad. El grupo que menos consume es el más abordado por quienes venden. Uno de cada cuatro de quienes han usado marihuana empezó a los 15 años o menos; la edad promedio de inicio es 18,1 años.[3]

[1] Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social y DANE. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2019. Informe nacional, pp. 6, 7 y 10: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Consumo/Estudios/estudio%20Nacional%20de%20consumo%202019v2.pdf

[2] Ibíd., p. 7.

[3] Ibíd., p. 7. La edad promedio de inicio proviene de: DANE, Boletín técnico. Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) 2019, cuadros 13 a 15, pp. 16-18: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/bt-encspa-2019.pdf

En población escolar, el estudio de 2022 encontró que el 6,3% de los estudiantes —unos 221 mil— consumió alguna sustancia ilícita en el último año, y que el 4,1% consumió marihuana. Entre los de 17 y 18 años la cifra sube a 8%, y en grado undécimo a 7,2%. De los escolares que consumieron marihuana, el 16,8% presenta consumo de alto riesgo según la escala CAST.[4] Ahí tiene respaldo empírico el bien que la Ley 2000 de 2019 quiso resguardar.

4.3. Lo que la gente percibe en su barrio

La Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana mide el otro costado del problema. Entre quienes se sintieron inseguros en 2021, el 64,0% atribuyó esa percepción, a escala de ciudad o municipio, a la existencia de lugares de expendio o consumo de drogas ilegales; el 56,0% lo hizo en el barrio o la vereda. En el entorno inmediato esa razón pesa más que las pandillas (55,6%) y más que el consumo de alcohol en la calle (50,3%).[5]

La medición de 2024 señala dónde se concentra. El 41,6% de la población de 15 años y más se siente insegura en la vía pública, el 37,8% en el transporte público y el 31,7% en parques y espacios recreativos.[6] Son los lugares que los numerales 13 y 14 del artículo 140 pretenden proteger.

4.4. La norma se aplica masivamente

El Registro Nacional de Medidas Correctivas reporta 138.445 comparendos por el numeral 13 del artículo 140 —consumo, porte, distribución, oferta o comercialización de sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en perímetros de centros educativos, centros deportivos y parques— y 10.859 por el numeral 14. Se suman 3.427 del numeral 7 y 2.837 del numeral 8.[7] La conducta que el proyecto quiere corregir no es marginal ni excepcional.

[4] Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia y Ministerio de Educación Nacional. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2022, pp. 19 y 20: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-404764_recurso_10.pdf

[5] DANE. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2021, boletín técnico, cuadros 13 y 15: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf. La base de estos porcentajes son las personas de 15 años y más que manifestaron sentirse inseguras.

[6] DANE. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2024, boletín técnico, pp. 25-26 y cuadro 14: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECSC/bol-ECSC-2024.pdf

[7] Policía Nacional – Jefatura Nacional del Servicio de Policía. Registro Nacional de Medidas Correctivas, conjunto "Comportamientos Contrarios a la Convivencia (Ley 1801 de 2016)", Portal de Datos Abiertos, consultado el 9 de septiembre de 2026: https://www.datos.gov.co/Funci-n-p-blica/Comportamientos-Contrarios-a-la-Convivencia-Ley-18/3mr9-57sy. El conjunto no publica el periodo cubierto, por lo que las cifras corresponden a un agregado sin fecha de corte declarada.

Del lado de la oferta, la Policía Nacional reportó en 2025 la incautación de 336.659 kilogramos de marihuana, 445.928 de clorhidrato de cocaína y 77.187 de base de cocaína, además de 51.205 capturas por tráfico de estupefacientes[8]. La Fiscalía registró, entre febrero de 2020 y febrero de 2023, 1.512 afectaciones a organizaciones dedicadas al menudeo y 11.907 capturas de sus integrantes.[9] Microtráfico y consumo en la calle son las dos caras del mismo mercado.

4.5. El vacío que el proyecto viene a llenar

La Ley 1801 de 2016 incluye la destrucción de bien en el catálogo de medidas correctivas del artículo 173, numeral 14, y la define en el artículo 192 como destruir, por motivos de interés general, un bien mueble que amenace la convivencia o que se use de manera ilegal en perjuicio de terceros.[10] Esa medida está asignada a los numerales 7, 8, 13 y 14 del artículo 140. La Corte Constitucional declaró exequibles, en la Sentencia C-127 de 2023, las medidas correctivas de los numerales 13 y 14.[11] Y suele pasarse por alto el numeral 8, que tipifica "portar sustancias prohibidas en el espacio público" con multa general tipo 2 y destrucción de bien. La C-253 de 2019 no lo tocó, pues recayó sobre el numeral 7 y sobre el artículo 33, y la C-127 de 2023 tampoco lo examinó. Sigue vigente, sin condicionamiento.

Existe la conducta. Existe la medida correctiva. Existe el respaldo constitucional de esa medida. Lo que desapareció con la derogatoria del Decreto 1844 de 2018 fue el procedimiento, esto es, cómo se incauta, cómo se pesa, cómo se registra, quién custodia y cómo se destruye. En la práctica la norma se aplica según el criterio de cada comandante de estación, y eso perjudica por igual al ciudadano, expuesto a la arbitrariedad, y al policía, expuesto a la investigación disciplinaria.

4.6. Lo que hacen otros ordenamientos

Retirar la sustancia del espacio público no equivale a criminalizar al consumidor, y la experiencia comparada lo confirma. España tipifica como infracción grave, en el artículo

[8] Policía Nacional de Colombia. Informe de Gestión 2025, pp. 7 y 26: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/informe_de_gestion_2025.pdf

[9] Fiscalía General de la Nación. Informe de Gestión 2022-2023, tabla 13, p. 23: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Link-Informe-de-Gestion-2022-2023.pdf

[10] Ley 1801 de 2016, artículo 173, numeral 14 (catálogo de medidas correctivas; artículo corregido por el artículo 12 del Decreto 555 de 2017): http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016_pr003.html. La definición de la medida está en el artículo 192: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016_pr004.html

[11] Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González, expediente D-14771 AC, 27 de abril de 2023. Comunicado No. 13 del 27 de abril de 2023, disponible en: https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2023-05/Com-Sent-C-127-23.pdf. Antes de la radicación conviene cotejar las expresiones transcritas contra el texto íntegro de la sentencia en la Relatoría de la Corte Constitucional.

36.16 de la Ley Orgánica 4/2015, el consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas "aunque no estuvieran destinadas al tráfico", en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, con multa de 601 a 30.000 euros.[12]

Portugal es el caso más ilustrativo, y suele invocarse como modelo de despenalización. La Lei n.º 30/2000 convirtió el consumo, la adquisición y la tenencia para consumo propio en contraordenación administrativa. Su artículo 4 mantiene la aprehensión obligatoria de la sustancia, que se pierde a favor del Estado. Portugal despenalizó la conducta sin renunciar a retirar el objeto.

Uruguay reguló el mercado de cannabis con la Ley 19.172 y conservó la prohibición absoluta de acceso para menores de 18 años, además de extender al cannabis las restricciones de consumo en espacios protegidos. En Europa, el informe 2025 de la Agencia de la Unión Europea sobre Drogas calcula en 24 millones los adultos que consumieron cannabis en el último año y en cerca de 106.000 quienes iniciaron tratamiento especializado por esa sustancia, un tercio de todas las demandas de tratamiento. El consumo problemático no es una singularidad colombiana.

[12] España. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, artículos 36.16 y 39.1: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442

5. MARCO JURÍDICO, COMPETENCIA Y TIPO DE LEY

5.1. Competencia del Congreso y de la célula legislativa

El artículo 114 de la Constitución atribuye al Congreso hacer las leyes, y el artículo 150, numerales 1 y 2, lo faculta para interpretar, reformar y derogar las leyes y para expedir códigos en todos los ramos de la legislación. El proyecto modifica una ley ordinaria, la Ley 2000 de 2019, que integra el régimen de policía. Por versar sobre derechos, garantías y deberes, el asunto corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente conforme al artículo 2 de la Ley 3ª de 1992. El trámite se rige por los artículos 139, 140, 143, 150, 153, 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992.

5.2. Fundamento constitucional sustancial

El sustento constitucional desborda el artículo 49. El artículo 2 impone a las autoridades proteger a las personas en su vida, honra y bienes y asegurar la convivencia pacífica. El artículo 44 consagra la prevalencia de los derechos de los niños y su protección frente a toda forma de abuso y frente al uso de sustancias que puedan producir adicción. El artículo 82 obliga al Estado a velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prima sobre el interés particular. Y el artículo 95 sujeta el ejercicio de los derechos al respeto de los ajenos.

El Acto Legislativo 02 de 2009 añadió al artículo 49 que "[e]l porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica", y remitió a la ley las "medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico", sujetos al consentimiento informado del adicto.[13] Esa cláusula habilita directamente la iniciativa.

5.3. Tipo de ley y unidad de materia

Es una ley ordinaria. No regula de forma integral ni estructural el núcleo esencial de un derecho fundamental; precisa el régimen de policía aplicable a comportamientos contrarios a la convivencia que la Ley 1801 de 2016 ya tipificó, con la consecuencia correctiva que esa misma ley prevé. No opera la reserva de ley estatutaria del artículo 152 de la Constitución. Todos los artículos guardan conexidad directa con el objeto enunciado, y con ello se satisface la unidad de materia del artículo 158.

[13] Acto Legislativo 02 de 2009, que adicionó el artículo 49 de la Constitución Política: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38289

6. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

6.1. La línea jurisprudencial

C-221 de 1994. La Corte declaró exequible el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, que define la dosis para uso personal, e inexequibles sus artículos 51 y 87, que castigaban al consumidor con arresto y con internamiento en establecimiento psiquiátrico.[14] C-491 de 2012. El porte o la conservación en cantidad de dosis personal quedaron fuera del artículo 376 del Código Penal.[15] C-253 de 2019. La Corte retiró del ordenamiento las expresiones que proscribían de modo general el consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público, contenidas en el artículo 33, numeral 2, literal c), y en el artículo 140, numeral 7, de la Ley 1801 de 2016.[16]

C-127 de 2023. Declaró exequibles las expresiones "consumir", "sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal" y "y en parques" de los numerales 13 y 14 del artículo 140, en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y conforme a los principios pro infans, de proporcionalidad, razonabilidad y autonomía territorial. Declaró exequibles las medidas correctivas de esos numerales, entre ellas la destrucción del bien. Y declaró exequible la expresión "portar" con un entendido referido al porte con fines de consumo propio o de dosis medicada. Ordenó, además, al Gobierno expedir un protocolo de aplicación.

6.2. La consecuencia ya existe en norma vigente

Antes de preguntarse si el Congreso puede ordenar la incautación y la destrucción, conviene reparar en que el ordenamiento ya las contempla, y que en uno de sus supuestos la Corte no las ha examinado.

[14] Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1994. Declaró exequible el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986 e inexequibles sus artículos 51 y 87. Notas de vigencia sobre la Ley 30 de 1986: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2774

[15] Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Declaró exequible de manera condicionada el artículo 376 del Código Penal, en el entendido de que el porte o conservación de sustancia en cantidad de dosis para uso personal no está penalizado por ese tipo penal: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48964

[16] Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera, expediente D-12690, 6 de junio de 2019. Ficha oficial: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=86009. Los apartes declarados inexequibles aparecen tachados en el texto oficial de la Ley 1801 de 2016: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016_pr003.html

El numeral 8 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 tipifica "portar sustancias prohibidas en el espacio público" y el parágrafo 2 le asigna multa general tipo 2 y destrucción de bien. Sigue vigente. No lo afectó la C-253 de 2019 ni lo examinó la C-127 de 2023, que se ocupó únicamente de los numerales 13 y 14. A eso se suma el artículo 5 de la Ley 2000 de 2019, que desde hace siete años ordena a las autoridades "proceder a su incautación y destrucción conforme a los procedimientos legales reglamentarios".

La consecuencia, entonces, ya estaba. Lo que el proyecto agrega es la precisión de que la obligación comprende la cantidad de dosis personal, y el procedimiento del que hoy carece.

6.3. El juez de legalidad sostuvo la validez del reglamento que hoy no existe

El Decreto 1844 de 2018 tuvo control bajo acción de nulidad. El Consejo de Estado no lo anuló. En sentencia de única instancia del 30 de abril de 2020, ya citada, resolvió:

"PRIMERO. DENEGAR las pretensiones de la demanda respecto de la solicitud de nulidad del Decreto 1844 de 2018 (…), pero se condicionará y conservará su validez, en el entendido que:

1. El acto demandado reglamenta el CNSCC respecto de los verbos de porte, tenencia y posesión de SPA, cuando esa conducta traspasa la esfera íntima del consumidor dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos.

2. Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad.

3. Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2º) y 140 (numeral 7º) de la ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, 'dentro de los límites que impone el orden constitucional' y de manera 'razonable y proporcionada', las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público".

De ahí se siguen cuatro consecuencias para el proyecto.

El juez de legalidad no encontró reparo en que se reglamentara la incautación y la destrucción. Los demandantes alegaron falta de competencia, violación de normas superiores y falsa motivación; sostuvieron que el Gobierno no podía crear por decreto una infracción administrativa ni fijar la medida correctiva de destrucción del bien. Ninguno de esos cargos prosperó. El decreto se mantuvo en el ordenamiento y la Sala se limitó a condicionar su aplicación.

La derogatoria de 2023 obedeció a una decisión incorrecta de gobierno. El Decreto 2114 retiró del ordenamiento un reglamento cuya validez había confirmado el juez competente tres años antes. Ningún fallo obligaba a derogarlo. El vacío que hoy padecen la Policía y las autoridades territoriales no viene de una sentencia.

El condicionamiento abre dos puertas. Según el numeral primero, el porte "traspasa la esfera íntima del consumidor" en dos hipótesis alternativas, cuando se relaciona con la comercialización o la distribución, o cuando afecta los derechos de terceros y/o colectivos. La segunda no depende de indicio alguno de tráfico. Consumir o portar a la vista de niños en un parque, en el perímetro de un colegio o en el entorno de un centro deportivo encuadra ahí sin forzar la lectura. El numeral segundo ata esa actuación a la verificación en el caso concreto, y el pliego la incorpora con el acta de incautación y con el proceso verbal inmediato.

La medida es de policía y no es confiscación. Al resolver el cargo por violación de la Ley 1801 de 2016, la Sala razonó así:

"A efectos de resolver, es necesario aclarar que la confiscación se diferencia de la medida correctiva de destrucción del bien en su naturaleza y en su finalidad, según lo dispuesto en el artículo 34 superior y en los artículos 164 y 192 del CNSCC. Así, la confiscación se refiere a un apoderamiento arbitrario de la propiedad expresamente prohibido por el artículo 34 superior, mientras que la destrucción del bien, comprende una forma legítima y justificada de afectación de la propiedad, sin indemnización, propia del derecho policivo (…). En efecto, la destrucción del bien es una medida cuyo origen no está en la infracción del estatuto penal, sino en la comisión de una contravención de tipo policivo, por lo que no se puede equiparar a la confiscación".

En la misma providencia la Sala precisó qué clase de regla es la dosis personal. El literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986 "contiene una presunción iuris tantum que admite prueba en contrario, cuya verificación se demuestra a través del proceso verbal inmediato consagrado en el artículo 222 del CNSCC (…) y en el cual se deben garantizar cabalmente las reglas del debido proceso". La dosis personal no opera como una inmunidad automática. Es una presunción que se desvirtúa en un procedimiento reglado, que es justamente el que el pliego incorpora al artículo 5.

6.4. Por qué la iniciativa no está cobijada por la cosa juzgada constitucional

Primera. La norma examinada fue otra. La C-127 de 2023 recayó sobre los numerales 13 y 14 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016. El proyecto modifica el artículo 5 de la Ley 2000 de 2019, disposición distinta, de estructura y de función distintas. Aquellos tipifican comportamientos contrarios a la convivencia y les asignan medida correctiva; este dirige una regla de actuación a las autoridades. La cosa juzgada material exige identidad de contenido normativo, no afinidad temática.

Segunda. Una exequibilidad condicionada no declara inexequible un texto. El artículo 243 de la Constitución prohíbe reproducir "el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo".[17] La Corte no expulsó del ordenamiento la expresión "portar". La declaró exequible y descartó una de sus lecturas posibles.

Tercera. El contexto normativo cambió después del fallo. Cuando la Corte decidió, el 27 de abril de 2023, el Decreto 1844 de 2018 seguía vigente y el examen se hizo sobre un sistema que contaba con reglamento. El Decreto 2114 del 7 de diciembre de 2023 lo derogó, y la remisión legal a los "procedimientos legales reglamentarios" quedó sin destinatario.

Cuarta. La deferencia debida al legislador. El pronunciamiento de 2023 se produjo sobre un régimen cuya operación descansaba en un decreto reglamentario. Una decisión del Congreso, precedida de deliberación pública, exposición de motivos y evidencia empírica, llega al control constitucional en condiciones que no son las de un reglamento del Ejecutivo.

6.5. Los fundamentos de fondo

17 Constitución Política, artículo 243: "Ningún funcionario podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación".

Una habilitación constitucional expresa que nunca ha sido interpretada de fondo. El Acto Legislativo 02 de 2009 prohibió el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas salvo prescripción médica, y remitió a la ley las medidas y tratamientos administrativos. Sobre esa cláusula la Corte se inhibió en la C-574 de 2011.[18]

Un mandato internacional de actuar. El artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a adoptar "todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas".[19] El artículo 3, párrafo 2, de la Convención de Viena de 1988, aprobada por la Ley 67 de 1993, dispone que "[a] reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal".[20]

La medida no castiga a la persona, retira la cosa. El núcleo de la C-221 de 1994 está en que el Estado no puede castigar al individuo por una decisión que solo a él concierne, y por eso cayeron el arresto y el internamiento forzado. Incautar y destruir no impone multa, no priva de la libertad, no genera antecedente y no obliga a tratamiento alguno. Recae sobre una sustancia cuya producción y tráfico están prohibidos y cuya circulación sostiene un mercado ilegal. El Consejo de Estado lo dijo con todas las letras en el aparte transcrito en el numeral 5.3. Portugal despenalizó el consumo en el año 2000 y conserva la aprehensión obligatoria de la sustancia. Despenalizar la conducta y retirar el objeto son decisiones jurídicamente independientes.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, expediente D-8371. La Corte se inhibió de fallar de fondo sobre la expresión "el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica" del Acto Legislativo 02 de 2009. Nota de jurisprudencia: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38289

19 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 33, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991. Texto oficial en español: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

20 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988, artículo 3, párrafo 2, aprobada por Colombia mediante la Ley 67 de 1993. Texto oficial en español: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-27152

La protección reforzada de la infancia. El artículo 44 de la Constitución consagra la prevalencia de los derechos de los niños y su protección frente a toda forma de abuso y frente al consumo de sustancias que puedan producir adicción. Cuando el consumo ocurre a la vista de menores en parques y entornos escolares, el conflicto ya no enfrenta al Estado con la autonomía individual. Enfrenta a dos titulares de derechos, y la Constitución resolvió esa tensión con una regla de prevalencia.

6.6. Ajustes de técnica legislativa que incorpora el pliego

El pliego no recorta el alcance de la iniciativa. Se ocupa de cuatro puntos de técnica que, tal como están, debilitarían la defensa del proyecto sin darle nada a cambio.

El epígrafe. Dice "Por el cual" y debe decir "Por medio de la cual". El artículo 1 alude a "la prohibición" del artículo 5 de la Ley 2000 de 2019, que en rigor es una cláusula interpretativa. Se corrigen ambos.

La expresión "en todo el territorio nacional". Conservamos la reiteración de la prohibición y la anclamos donde efectivamente está, en el artículo 49 de la Constitución, y precisamos que la incautación y la destrucción se practican en el espacio público y en los lugares abiertos al público. No se pierde alcance. El título, el objeto y la exposición de motivos hablan del espacio público.

El procedimiento. Entran el acta de incautación con copia al ciudadano, el registro de la destrucción y la sujeción al proceso verbal inmediato del artículo 222 de la Ley 1801 de 2016.[21] Con eso se responde de antemano al reparo por debido proceso, y se protege al policía que aplica la norma.

El deslinde con el proceso penal. Cuando la cantidad excede la dosis para uso personal, o cuando hay elementos que indiquen destinación al tráfico, la sustancia no se destruye en el sitio. Se somete a cadena de custodia, se pone a disposición de la autoridad judicial y su destrucción se surte conforme al artículo 87 de la Ley 906 de 2004. Sin esta regla, aplicar la ley podría destruir la prueba del delito que se quiere perseguir.

7. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5.ª de 1992, modificado por el artículo 3.º de la Ley 2003 de 2019, el autor del proyecto y el ponente deben presentar en el cuerpo de la exposición de motivos o de la ponencia un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa.

21 Ley 1801 de 2016, artículo 222, trámite del proceso verbal inmediato: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016_pr005.html

El presente proyecto de ley tiene un alcance general, impersonal y abstracto, dirigido a regular las normas policivas de convivencia y seguridad ciudadana en el espacio público a nivel nacional. Por consiguiente, de su discusión y votación no se deriva un beneficio particular, actual y directo en favor de los congresistas, sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a cada congresista evaluar individualmente si se encuentra incurso en alguna causal de impedimento prevista en el artículo 286 de la Ley 5.ª de 1992 y demás normas concordantes.

8. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios se haga explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el texto propuesto, el proyecto no ordena gasto público nuevo, no crea planta de personal, no concede beneficios tributarios y no autoriza vigencias futuras. Precisa una función que la Policía Nacional y las autoridades de policía ya cumplen por mandato de la Ley 1801 de 2016 y de la Ley 2000 de 2019, y ordena al Gobierno reglamentar un procedimiento con cargo a su potestad ordinaria. Custodiar y destruir sustancias son tareas que esas autoridades ya realizan, y se atenderán con las apropiaciones vigentes de las entidades competentes.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El proyecto conserva sus tres artículos y sigue tocando únicamente el artículo 5 de la Ley 2000 de 2019. El pliego no recorta el alcance. Mantiene el porte, la tenencia y el consumo, y mantiene la referencia expresa a la cantidad de dosis personal. Lo que agrega es procedimiento, salvaguardas y precisión de redacción. Los cambios van en negrilla.

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate
"Por el cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal- y se dictan otras disposiciones"	"**Por medio de la cual** se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas, **incluso en cantidad de dosis personal, en el espacio público**, y se dictan otras disposiciones"
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal – por incumplimiento de la prohibición de su porte o consumo de que trata el artículo 5 de la ley 2000 de 2019.	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de **la** incautación y **la** destrucción de **las** sustancias psicoactivas **ilícitas o prohibidas, incluso en cantidad de dosis personal, cuando se porten, tengan o consuman en el espacio público o en lugares abiertos al público, en los términos del artículo 5 de la Ley 2000 de 2019, y fijar el procedimiento aplicable para ello.**
Artículo 2. Modifíquese el artículo 5 de la ley 2000 de 2019, el cual quedará así: Artículo 5. Esta ley no puede ser interpretada como una habilitación para portar o consumir sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas, incluso la dosis personal, en el espacio público o lugares abiertos al público. En consecuencia, refuerza la prohibición de su porte y consumo en todo el territorio nacional. Para su cumplimiento, las autoridades deberán proceder, obligatoriamente, a su incautación y destrucción conforme a los procedimientos legales reglamentarios.	Artículo 2. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 2000 de 2019, el cual quedará así: Artículo 5. **Incautación y destrucción de sustancias psicoactivas.** Esta ley no debe ser interpretada como una habilitación para portar, tener **o consumir** sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas, **incluso en cantidad de dosis personal**, en el espacio público **o en lugares abiertos al público**. En consecuencia, **se reitera la prohibición de su porte y consumo consagrada en el artículo 49 de la Constitución Política.** **Para su cumplimiento, en el espacio público y en los lugares abiertos al público las autoridades procederán obligatoriamente a la incautación de la sustancia y a su destrucción, con sujeción al procedimiento previsto en este artículo, al proceso verbal inmediato regulado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016 y a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.** **Parágrafo 1. De la incautación se dejará constancia en acta suscrita por el funcionario que la practique, en la que se identifiquen la sustancia, su cantidad, el lugar y la hora, y de la cual se entregará copia al ciudadano. La destrucción se documentará mediante registro fotográfico o fílmico.** **Parágrafo 2. Cuando la cantidad incautada exceda la dosis para uso personal definida en el literal j) del artículo 2 de la Ley 30 de 1986, o cuando existan elementos materiales que indiquen su destinación a la distribución o comercialización, la autoridad se abstendrá de destruirla, la someterá a cadena de custodia y la pondrá a disposición de la autoridad judicial competente, evento en el cual su destrucción se surtirá conforme al artículo 87 de la Ley 906 de 2004.** **Parágrafo 3. La incautación no excluye la remisión de la persona a los Centros de Atención en Drogadicción y a los servicios de que trata la Ley 1566 de 2012, ni la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia. Cuando la conducta se realice en presencia de niños, niñas o adolescentes, o en los lugares, perímetros y áreas señalados en los numerales 13 y 14 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, las autoridades darán prelación a la protección de sus derechos conforme al principio pro infans.** **Parágrafo 4. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley que modifica este artículo, reglamentará el procedimiento de incautación, identificación, pesaje, registro, custodia, destrucción y disposición final de las sustancias, y armonizará dicha reglamentación con el protocolo expedido en cumplimiento de la sentencia C-127 de 2023. La Policía Nacional remitirá anualmente al Congreso de la República y al Consejo Nacional de Estupefacientes un informe sobre las incautaciones y destrucciones practicadas en aplicación de este artículo, desagregado por año, departamento y municipio.**

Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3. Vigencia **y derogatorias**. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

9.1. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

Título. Se ajusta el epígrafe a la técnica legislativa —"Por medio de la cual"— y se precisa el ámbito material, que es el espacio público, en concordancia con el objeto y con la exposición de motivos.

Artículo 1. El objeto queda enunciado con las tres conductas que la norma cubre, portar, tener y consumir; se conserva la mención expresa a la dosis personal y se incorpora como finalidad propia fijar el procedimiento. Se sustituye la referencia al "incumplimiento de la prohibición… de que trata el artículo 5", porque esa disposición, en su redacción vigente, interpreta y no prohíbe.

Artículo 2. Es el núcleo del pliego, y cada cambio responde a un reparo previsible.

Se añade la tenencia junto al porte y al consumo, para que la norma modificada no pierda ninguno de los verbos que hoy trae el artículo 5. Se conserva "incluso en cantidad de dosis personal", contenido central de la iniciativa. Y se mantiene "obligatoriamente", que expresa el deber imperativo de actuar.

La frase "refuerza la prohibición de su porte y consumo en todo el territorio nacional" cede el lugar a la reiteración de la prohibición consagrada en el artículo 49 de la Constitución, que rige en todo el territorio por su propia jerarquía, mientras la ejecución de la medida se ancla al espacio público y a los lugares abiertos al público. Las razones quedaron expuestas en el numeral 5.6. El alcance del proyecto permanece intacto.

Los cuatro parágrafos traen lo que falta. El parágrafo 1 exige acta de incautación con copia al ciudadano y registro de la destrucción; la medida deja de ser una actuación indocumentada y se vuelve verificable, lo que ampara al ciudadano y, sobre todo, al policía que la practica. El parágrafo 2 deslinda la actuación de policía del proceso penal. Cuando la cantidad excede la dosis para uso personal definida en la Ley 30 de 1986 o hay elementos que indiquen destinación al tráfico, la sustancia no se destruye en el sitio, se somete a cadena de custodia y se pone a disposición del juez; sin esa regla, aplicar la ley podría destruir la prueba del delito que se quiere perseguir. El parágrafo 3 mantiene abierta la ruta de atención en salud de la Ley 1566 de 2012 y consagra la prelación de los derechos de los niños, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución. El parágrafo 4 ordena reglamentar en seis meses y crea un deber de reporte anual, con lo cual se cierra el vacío que dejó la derogatoria del Decreto 1844 de 2018.

La reglamentación se incorporó como parágrafo del artículo 5 y no como artículo nuevo, para que el proyecto conserve su estructura y siga modificando una sola disposición.

Artículo 3. Se precisa la denominación de la cláusula y se conserva la derogatoria general.

10. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas y en mi calidad de ponente me permito rendir PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES y, en consecuencia, solicitar respetuosamente a los Honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar *primer debate*, al Proyecto de Ley No. 104 de 2026 Senado, "Por el cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal – y se dictan otras disposiciones", conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto que hacen parte del presente informe.

Atentamente,

RAFAEL NIETO LOAIZA
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 104 DE 2026 SENADO
"Por medio de la cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas, incluso en cantidad de dosis personal, en el espacio público, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la incautación y la destrucción de las sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas, incluso en cantidad de dosis personal, cuando se porten, tengan o consuman en el espacio público o en lugares abiertos al público, en los términos del artículo 5 de la Ley 2000 de 2019, y fijar el procedimiento aplicable para ello.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 2000 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 5. Incautación y destrucción de sustancias psicoactivas. Esta ley no debe ser interpretada como una habilitación para portar, tener o consumir sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas, incluso en cantidad de dosis personal, en el espacio público o en lugares abiertos al público. En consecuencia, se reitera la prohibición de su porte y consumo consagrada en el artículo 49 de la Constitución Política.

Para su cumplimiento, en el espacio público y en los lugares abiertos al público las autoridades procederán obligatoriamente a la incautación de la sustancia y a su destrucción, con sujeción al procedimiento previsto en este artículo, al proceso verbal inmediato regulado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016 y a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1. De la incautación se dejará constancia en acta suscrita por el funcionario que la practique, en la que se identifiquen la sustancia, su cantidad, el lugar y la hora, y de la cual se entregará copia al ciudadano. La destrucción se documentará mediante registro fotográfico o fílmico.

Parágrafo 2. Cuando la cantidad incautada exceda la dosis para uso personal definida en el literal j) del artículo 2 de la Ley 30 de 1986, o cuando existan elementos materiales que indiquen su destinación a la distribución o comercialización, la autoridad se abstendrá de destruirla, la someterá a cadena de custodia y la pondrá a disposición de la autoridad judicial competente, evento en el cual su destrucción se surtirá conforme al artículo 87 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 3. La incautación no excluye la remisión de la persona a los Centros de Atención en Drogadicción y a los servicios de que trata la Ley 1566 de 2012, ni la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia. Cuando la conducta se realice en presencia de niños, niñas o adolescentes, o en los lugares, perímetros y áreas señalados en los numerales 13 y 14 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, las autoridades darán prelación a la protección de sus derechos conforme al principio pro infans.

Parágrafo 4. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley que modifica este artículo, reglamentará el procedimiento de incautación, identificación, pesaje, registro, custodia, destrucción y disposición final de las sustancias, y armonizará dicha reglamentación con el protocolo expedido en cumplimiento de la sentencia C-127 de 2023. La Policía Nacional remitirá anualmente al Congreso de la República y al Consejo Nacional de Estupefacientes un informe sobre las incautaciones y destrucciones practicadas en aplicación de este artículo, desagregado por año, departamento y municipio.

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

RAFAEL NIETO LOAIZA
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 2335 de 2023 con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y así fortalecer la independencia técnica de dicha entidad.

Bogotá D.C., 6 de octubre de 2026

Señor
H.S. Enrique Gómez Martínez
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 108 de 2026 – Senado, *"Por medio de la cual se modifica la Ley 2335 de 2023 con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y así fortalecer la independencia técnica de dicha entidad"*.

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, presento Informe de Ponencia Positiva con pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de Ley No. 108 de 2026 Senado, *"Por medio de la cual se modifica la Ley 2335 de 2023 con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y así fortalecer la independencia técnica de dicha entidad"*.

Atentamente,

Rafael Nieto Loaiza
Senador de la República

Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 108 de 2026 Senado

"Por medio de la cual se modifica la Ley 2335 de 2023 con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y así fortalecer la independencia técnica de dicha entidad"

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 108 de 2026 – Senado fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 28 de julio de 2026, por los honorables senadores Juan Fernando Caicedo, Óscar Villamizar, Julia Correa Nuttin, Zandra Bernal Rincón, María Angélica Guerra, Juan Fernando Espinal, Esteban Quintero Cardona, Christian Munir Garcés, Claudia Margarita Zuleta, Rafael Nieto Loaiza, Enrique Cabrales Baquero, entre otros.

La iniciativa fue remitida a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, en atención a la materia objeto del proyecto. El proyecto tiene como propósito modificar la Ley 2335 de 2023, con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y fortalecer las garantías de independencia técnica de dicha entidad.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 108 de 2026 Senado tiene por objeto fortalecer la independencia técnica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), mediante el establecimiento de un mecanismo objetivo para la designación de su Director, disponiendo que el Presidente de la República realice el nombramiento de una terna presentada por la Junta Directiva del Banco de la República.

La iniciativa busca reforzar la confianza pública en las estadísticas oficiales, proteger la producción estadística de eventuales presiones políticas y consolidar la autonomía técnica del DANE como organismo rector del Sistema Estadístico Nacional, preservando en todo caso la competencia constitucional del Presidente de la República para efectuar el nombramiento.

III. JUSTIFICACIÓN

3.1. Sobre la naturaleza jurídica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y sus funciones.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es un departamento administrativo del orden nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público, cuya misión consiste en planear, producir, procesar, analizar y difundir la información estadística oficial del país. En desarrollo de sus competencias, el DANE ejerce la dirección técnica del Sistema Estadístico Nacional (SEN), coordina la producción de estadísticas oficiales y establece los lineamientos metodológicos que garantizan la calidad, comparabilidad, oportunidad e integridad de la información estadística en Colombia.

La naturaleza del DANE trasciende la de una entidad administrativa ordinaria. Su función principal no consiste en ejecutar políticas públicas, administrar programas sociales o ejercer funciones regulatorias, sino en producir información objetiva, confiable e independiente que sirve de fundamento para la toma de decisiones públicas y privadas. En esa medida, el DANE constituye la principal autoridad estadística del Estado colombiano y el órgano responsable de suministrar la información oficial que permite conocer las condiciones demográficas, sociales, económicas, ambientales y territoriales del país.

El DANE no es, en consecuencia, una entidad de naturaleza política o de dirección de gobierno en el sentido del artículo 208 de la Constitución; es un órgano técnico cuya función constitucional y legal consiste en producir información confiable que sirve de insumo tanto al Gobierno Nacional como a las entidades territoriales, al Congreso de la República, a los organismos de control, al sector privado, a la academia y a la ciudadanía en general.

Entre sus funciones se encuentran la realización de los censos nacionales de población y vivienda, agropecuarios y económicos; la elaboración de las cuentas nacionales; la medición de variables macroeconómicas como el producto interno bruto (PIB); la producción de indicadores de empleo, desempleo, inflación, pobreza monetaria y multidimensional, desigualdad, condiciones de vida, educación, salud, vivienda, dinámica empresarial, comercio exterior y múltiples estadísticas sectoriales que constituyen la base técnica para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Al respecto, la Ley 2335 de 2023 es clara en resaltar la funcionalidad e importancia de los datos producidas por la entidad:

> *ARTÍCULO 3. USO DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES. Una vez estén disponibles las estadísticas oficiales, estas podrán ser utilizadas por parte de las entidades del Estado en los documentos de política pública, planes, programas y proyectos. Estas entidades propenderán por el uso de las estadísticas oficiales en la toma de decisiones.*
>
> *Las estadísticas oficiales deberán utilizarse para la transmisión de información del país a organismos internacionales. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones asignadas al Banco de la República y a los demás integrantes del SEN en relación con entidades multilaterales o entidades financieras internacionales y lo previsto en normas de carácter especial sobre aspectos particulares relacionados con esta clase de estadísticas.*

De igual manera, el DANE administra y coordina el Sistema Estadístico Nacional, promoviendo la articulación entre las entidades productoras de información oficial, la adopción de estándares internacionales y el fortalecimiento de la calidad estadística del Estado colombiano. Esta función resulta esencial para garantizar que las estadísticas oficiales sean consistentes, comparables y útiles para la gestión pública; así como para el control público y la elaboración de políticas públicas, proyectos, programas y toma de decisiones.

Como se mencionaba, la información producida por el DANE constituye un insumo indispensable para la planeación nacional, la elaboración del Presupuesto General de la Nación, la formulación de políticas económicas y sociales, la focalización de programas de subsidios y transferencias, la distribución de recursos entre entidades territoriales, la medición del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la evaluación de los planes de desarrollo y el seguimiento de los principales indicadores del desempeño del país. Asimismo, sus estadísticas son utilizadas por el Congreso de la República, el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, los organismos de control, el Banco de la República, la academia, el sector empresarial, los organismos multilaterales y la ciudadanía en general para la adopción de decisiones sustentadas en evidencia.

La importancia de esta función exige que la producción estadística oficial se encuentre revestida de las máximas garantías de imparcialidad, objetividad e independencia técnica. La confianza pública en las cifras oficiales constituye uno de los pilares del Estado democrático, pues de ellas

depende la correcta identificación de las necesidades de la población, la adecuada asignación de los recursos públicos y la evaluación objetiva de los resultados de la gestión estatal.

En ese sentido, la Ley 2335 de 2023 fue un avance significativo en el fortalecimiento de la independencia técnica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Sistema Estadístico Nacional, al consagrar la imparcialidad como uno de los principios rectores de la producción estadística oficial y como un elemento esencial para el ejercicio de las funciones de la entidad.

En desarrollo de dicho principio, la ley dispone que la producción de información estadística oficial deberá realizarse con estricta sujeción a criterios técnicos, objetivos y metodológicos, libres de cualquier influencia o consideración ajena al rigor científico que debe caracterizar esta actividad. En consecuencia, las estadísticas oficiales producidas por el DANE y por los integrantes del Sistema Estadístico Nacional no podrán estar condicionadas por intereses políticos, económicos o de cualquier otra naturaleza que puedan afectar su objetividad, confiabilidad o credibilidad.

Lo anterior implica que las decisiones relacionadas con la producción, procesamiento, análisis y divulgación de la información estadística deben adoptarse exclusivamente con fundamento en criterios técnicos y metodológicos, sin que puedan verse influenciadas por declaraciones, orientaciones o consideraciones de carácter político. Sin embargo, si bien dicha ley avanzó significativamente en la consolidación de la autonomía técnica de la entidad, no incorporó mecanismos institucionales orientados a fortalecer la independencia del proceso de designación de quien ejerce su máxima dirección.

3.2. Necesidad de fortalecer la independencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística: compatibilidad constitucional

El régimen jurídico vigente establece que el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es un Director de Departamento Administrativo y, como tal, su nombramiento y remoción corresponden al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 1 del artículo 189 de la Constitución Política. En consecuencia, el cargo hace parte de aquellos de libre nombramiento y remoción cuya provisión responde a la facultad nominadora que la Constitución atribuye al Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

Este régimen resulta plenamente acorde con el diseño constitucional de la Rama Ejecutiva y ha permitido, durante décadas, el funcionamiento institucional del DANE. Sin embargo, el reconocimiento de su constitucionalidad no excluye la posibilidad de que el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, adopte mecanismos orientados a fortalecer las garantías de independencia técnica en aquellos organismos cuyas funciones, por su naturaleza, trascienden la ejecución de las políticas gubernamentales y constituyen un soporte permanente para el funcionamiento del Estado y todas sus ramas.

En efecto, aunque el DANE hace parte de la estructura de la Rama Ejecutiva, las funciones que desarrolla presentan características que lo diferencian de la mayoría de los departamentos administrativos y que, inciden directamente en el funcionamiento y trabajo adelantada por otrs órganos del Estado. Mientras la mayoría de los Departamentos Administrativos tienen, por regla general, responsabilidades relacionadas con la coordinación de políticas gubernamentales, la dirección administrativa de determinados sectores o el apoyo directo a la formulación e implementación de la agenda del Gobierno, el DANE tiene como misión principal producir, coordinar y divulgar las estadísticas oficiales del país con criterios de objetividad, rigor científico e independencia técnica.

La información producida por él, no constituye un instrumento de defensa de las políticas de un determinado gobierno, sino un insumo técnico del Estado colombiano. Sus estadísticas sirven de fundamento para la toma de decisiones de todas las ramas del poder público, de los organismos de control, de las entidades territoriales, de la academia, del sector privado, de los organismos multilaterales y de la ciudadanía en general. En consecuencia, la confianza pública en dichas estadísticas depende no solo de la calidad metodológica con la que son elaboradas, sino también de la percepción de independencia y neutralidad de la institución encargada de producirlas.

Tal importancia de su trabajo, se ve evidenciada en el objeto misional de la entidad, el cual categoriza la información divulgada por el DANE como un bien público con incidencia en la consolidación del Estado:

> *[Misión] Producir y difundir información estadística oficial, **como bien público,** con altos estándares de calidad y rigor técnico para la toma de decisiones a nivel nacional y territorial, que contribuyan a la consolidación de un Estado con justicia social, económica y ambiental.*

Por esta razón, las mejores prácticas internacionales en materia de gobernanza estadística han insistido en la necesidad de fortalecer las garantías institucionales que protegen a las oficinas nacionales de estadística frente a cualquier tipo de influencia indebida. Al respecto, la la United Nations Statistics Division (2025) en el capítulo 4 de su handbook *"Handbook on Management and Organization of National Statistical Systems"* enfatiza la importancia de la independencia de las autoridades estadísticas de los países, aunque hagan parte de la rama ejecutiva o el gobierno:

> *La imparcialidad y la independencia profesional del jefe de estadística también deben estar protegidas, con el fin de desincentivar las amenazas de destitución por parte de superiores u otros organismos con influencia. [...]*
>
> *Debido a la importancia de establecer una delimitación clara entre el sistema estadístico y el resto de la administración (véase el Capítulo 4.2.1 – Delimitación del sistema estadístico nacional), es fundamental que el jefe de estadística rinda cuentas directamente al Gobierno. En algunos países, el jefe de estadística tiene rango ministerial y reporta al Gobierno —al primer ministro, como jefe del Gobierno, o al Presidente del país—. Sin embargo, debido al carácter no político del cargo, se recomienda que el jefe de estadística no sea considerado un miembro ordinario del Gobierno y que participe en reuniones a nivel gubernamental únicamente cuando se traten asuntos relacionados con las estadísticas oficiales.*
>
> *La misma prudencia es aconsejable respecto de la participación del jefe de estadística en comités encargados de la formulación de políticas públicas.*

En ese sentido, la independencia técnica no se agota en la autonomía para definir metodologías o divulgar resultados; comprende también la existencia de procedimientos institucionales que fortalezcan la confianza en la imparcialidad de quienes ejercen la dirección de estas entidades.

Precisamente, la Ley 2335 de 2023 representó un avance significativo al reconocer y fortalecer la independencia técnica del DANE y del Sistema Estadístico Nacional. No obstante, dicha reforma no abordó uno de los elementos que mayor incidencia tiene sobre la percepción de autonomía institucional: el mecanismo de designación del Director de la entidad. En ese sentido, el presente proyecto de ley pretende complementar el propósito perseguido por el legislador en 2023, incorporando una garantía adicional que fortalezca la credibilidad de la máxima autoridad estadística del país.

La propuesta consiste en mantener íntegramente la competencia constitucional del Presidente de la República para efectuar el nombramiento del Director del DANE, pero disponiendo que dicha decisión se adopte sobre la base de una terna presentada por la Junta Directiva del Banco de la República. De esta manera, no se altera la titularidad de la facultad nominadora ni se desconoce el diseño constitucional previsto en el artículo 189 de la Constitución Política; por el contrario, se incorpora una etapa previa de carácter eminentemente técnico destinada a fortalecer la legitimidad institucional del proceso de selección.

La preservación de la facultad presidencial de nombramiento no implica, sin embargo, que su ejercicio tenga un carácter absoluto o ajeno a parámetros legales. La jurisprudencia constitucional ha precisado que, si bien existen facultades administrativas cuyo ejercicio supone un margen de apreciación por parte del funcionario competente, dicha discrecionalidad no puede entenderse como una potestad ilimitada.

En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-734 de 2000, señaló que existen facultades administrativas que se ejercen dentro de un cierto margen de discrecionalidad, en las que corresponde al funcionario apreciar las circunstancias y escoger el contenido de su decisión; pero advirtió, a su vez, que "no hay en el Estado de derecho facultades puramente discrecionales", pues ello eliminaría la posibilidad de ejercer control judicial sobre los actos administrativos y comprometería la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios:

> *[...] Hay casos en que es forzoso dejar a la apreciación del órgano o funcionario algunos de aquellos aspectos. Unas veces será la oportunidad para decidir, facultándolo para obrar o abstenerse, según las circunstancias; **otras, la norma le dará opción para escoger alternativamente en varias formas de decisión;** en algunas ocasiones, la ley fijará únicamente los presupuestos de hecho que autorizan para poner en ejercicio la atribución de que se trata, dando al órgano potestad para adoptar la decisión conveniente. Esto es, que hay facultades administrativas que se ejercen dentro de un cierto margen de discrecionalidad del funcionario u órgano, dejándole la posibilidad de apreciar, de juzgar, circunstancias de hecho y de oportunidad y conveniencia, ya para actuar o no hacerlo, o para escoger el contenido de su decisión, dentro de esos mismos criterios.*

> *Pero, en consecuencia, no hay en el Estado de derecho facultades puramente discrecionales, porque ello eliminaría la justiciabilidad de los actos en que se desarrollan, y acabarían con la consiguiente responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.* (resaltado propio)

La elección de la Junta Directiva del Banco de la República como órgano encargado de conformar la terna responde a razones de naturaleza constitucional e institucional. Conforme a los artículos 371 y 372 de la Constitución Política, el Banco de la República es una entidad estatal organizada como persona jurídica de derecho público, dotada de autonomía administrativa, patrimonial y técnica, cuyo diseño institucional tiene como propósito aislar el ejercicio de sus funciones de coyunturas políticas y garantizar que sus decisiones respondan exclusivamente a criterios técnicos y al interés general.

La propia Constitución confirió a la Junta Directiva del Banco de la República la responsabilidad de ejercer la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país, funciones que inciden directamente sobre la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación, la confianza en la moneda y el adecuado funcionamiento del sistema financiero. El cumplimiento de estas responsabilidades ha convertido a la Junta Directiva en uno de los órganos técnicos de mayor credibilidad institucional del Estado colombiano, ampliamente reconocido por su independencia, rigor y capacidad para adoptar decisiones sustentadas en evidencia.

En ese contexto, la participación de la Junta Directiva en la conformación de la terna para la designación del Director del DANE constituye una garantía objetiva de evaluación técnica de los aspirantes y un mecanismo destinado a fortalecer la confianza pública en la dirección de la entidad. Su intervención no supone la sustitución de las competencias presidenciales ni una transferencia de la facultad nominadora, pues la decisión final continúa radicada exclusivamente en el Presidente de la República. La Junta únicamente participa en una etapa previa de selección, aportando un criterio técnico especializado que contribuye a asegurar que las personas puestas a consideración del Presidente cuenten con las condiciones profesionales y de independencia que demanda la dirección de la principal autoridad estadística del país.

Desde esta perspectiva, el mecanismo propuesto no busca sustraer al DANE de la estructura de la Rama Ejecutiva ni conferirle una autonomía constitucional equiparable a la del Banco de la República. Su propósito es más limitado y, al mismo tiempo, más preciso: fortalecer las garantías institucionales que rodean el proceso de designación de quien dirige la entidad encargada de producir las estadísticas oficiales de la Nación, incrementando la confianza pública en la imparcialidad, objetividad y credibilidad de la información estadística que sirve de fundamento para la formulación de las políticas públicas y para la adopción de decisiones por parte del Estado y de la sociedad colombiana.

3.3. La configuración de requisitos y procedimientos de selección es una atribución válida del Legislador

De conformidad con los artículos 150, numeral 23, y 125 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República expedir las normas que regulan el ejercicio de las funciones públicas y la organización de la administración nacional, incluyendo los requisitos y calidades exigibles para el desempeño de empleos públicos. La jurisprudencia constitucional ha admitido de manera reiterada que el Legislador puede establecer calidades, requisitos, inhabilidades, incompatibilidades y procedimientos de selección para cargos de libre nombramiento y remoción, sin que ello desnaturalice la facultad nominadora, en la medida en que dicha facultad continúe existiendo y sea ejercida efectivamente por la autoridad constitucionalmente competente.

En esa línea, el ordenamiento jurídico colombiano ya contempla mecanismos de selección calificada previa al nombramiento presidencial discrecional, como ocurre, por ejemplo, con la exigencia de listas de elegibles, concursos de méritos o comités de selección técnica para la provisión de ciertos cargos de dirección en entidades técnicas y de regulación. La figura de la terna —utilizada en la Constitución misma para la elección del Contralor General de la República y del Fiscal General de la Nación, entre otros casos— es un mecanismo reconocido en el derecho público colombiano precisamente para conciliar la necesidad de legitimidad democrática en la designación con la garantía de idoneidad técnica de quien resulta escogido.

3.4. La terna no traslada la decisión a un tercero, sino que califica el universo de elegibles

Es importante precisar que la Junta Directiva del Banco de la República no nombra al Director del DANE: su función se limita a conformar, mediante un procedimiento público y reglado, una terna de candidatos que cumplan con los criterios de mérito e idoneidad técnica establecidos en la ley. La decisión final —el acto de nombramiento propiamente dicho— sigue siendo una atribución exclusiva y discrecional del Presidente de la República, quien conserva la potestad de escoger, entre los tres candidatos habilitados, a quien considere más conveniente para el ejercicio del cargo.

Esta estructura es compatible con la doctrina constitucional según la cual el núcleo esencial de la facultad de libre nombramiento reside en la posibilidad real de elección por parte del nominador, no en la ausencia total de condiciones o filtros previos sobre el universo de candidatos elegibles. Al preservarse la pluralidad de opciones (mínimo tres candidatos) y la libertad de escogencia final, así como la libertad plena de remoción, el proyecto de ley no vacía de contenido la atribución prevista en el artículo 189.1 de la Constitución, sino que la ejerce dentro de un marco de mayor rigor técnico.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El ponente considera que la iniciativa resulta conveniente y necesaria, en la medida en que busca fortalecer una institución cuya información constituye un insumo esencial para el funcionamiento del Estado y para la toma de decisiones públicas y privadas.

El DANE produce información que trasciende los intereses particulares de una administración de gobierno. Sus estadísticas son utilizadas para la planeación nacional, la elaboración del presupuesto, la formulación y evaluación de políticas públicas, la distribución de recursos y el ejercicio del control público. Por ello, la confianza en sus resultados constituye un elemento fundamental para el adecuado funcionamiento institucional.

A criterio de los ponentes el fortalecimiento de la independencia técnica debe comprender no solamente las reglas aplicables a la producción estadística, sino también las garantías que rodean la selección de quien dirige la entidad.

La Ley 2335 de 2023 avanzó en la protección de la imparcialidad y objetividad de la producción estadística; sin embargo, no estableció un mecanismo específico para fortalecer la independencia del proceso mediante el cual se designa al Director del DANE. La presente iniciativa busca complementar ese marco institucional.

Además, se considera que el mecanismo propuesto resulta compatible con la Constitución Política, pues no sustituye la competencia presidencial. El Presidente continúa siendo quien efectúa el nombramiento y conserva la posibilidad de escoger libremente entre los integrantes de la terna. La intervención de la Junta Directiva del Banco de la República constituye, en consecuencia, una etapa previa de evaluación técnica y no una transferencia de la facultad nominadora.

Esta estructura también resulta coherente con la posibilidad de que el legislador establezca requisitos, calidades y procedimientos para el acceso a empleos públicos, siempre que no se desconozca la competencia constitucional de la autoridad nominadora. El proyecto sostiene que la figura de la terna constituye precisamente un mecanismo para conciliar la legitimidad democrática en la designación con la idoneidad técnica de quien resulta escogido.

En este punto resulta relevante la doctrina constitucional citada en el proyecto. La Sentencia C-734 de 2000 de la Corte Constitucional señaló que existen facultades administrativas ejercidas dentro de un margen de discrecionalidad, pero precisó que *"no hay en el Estado de derecho facultades puramente discrecionales"*, pues ello eliminaría la posibilidad de control judicial y comprometería la responsabilidad del Estado y sus funcionarios.

En consecuencia, los ponentes consideran que establecer un procedimiento técnico previo para la conformación de una terna no desconoce la facultad presidencial, sino que contribuye a dotar de mayores garantías institucionales el ejercicio de dicha competencia.

Por las anteriores razones, se considera que el Proyecto de Ley No. 108 de 2026 – Senado constituye una medida adecuada para fortalecer la independencia técnica, la imparcialidad y la confianza pública en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–.

V. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Dentro de las disposiciones constitucionales que contemplan las funciones y competencia del Congreso de la República, la Constitución Política de 1991, es clara en señalar en su artículo 114:

> *"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*
> *El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes."*

Frente a las disposiciones legales, encontramos desarrollo legislativo de la Ley 3 de 1992, Ley 5 de 1992 y la Ley 754 de 2002, que regulan elementos complementarios frente a las funciones legales del Congreso de la República, es así como:

La Ley 5 de 1992, en su capítulo VII señala el proceso legislativo constituyente de esta corporación:

> *"ARTÍCULO 6. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:*
> *(...)*
> *2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*
> *(...)*
>
> *ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*
>
> *ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:*
> *1. Los Senadores y Representantes a la Cámara.*
> *2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.*
> *3. La Corte Constitucional.*
> *4. El Consejo Superior de la Judicatura.*
> *5. La Corte Suprema de Justicia.*
> *6. El Consejo de Estado.*
> *7. El Consejo Nacional Electoral.*
> *8. El Procurador General de la Nación.*
> *9. El Contralor General de la República.*
> *10. El Fiscal General de la Nación.*
> *11. El Defensor del Pueblo."*

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5.ª de 1992, modificado por el artículo 3.º de la Ley 2003 de 2019, el autor del proyecto y el ponente deben presentar en el cuerpo de la exposición de motivos o de la ponencia un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa.

El presente proyecto de ley tiene un alcance general, impersonal y abstracto, dirigido a regular las normas policivas de convivencia y seguridad ciudadana en el espacio público a nivel nacional. Por consiguiente, de su discusión y votación no se deriva un beneficio particular, actual y directo en favor de los congresistas, sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a cada congresista evaluar individualmente si se encuentra incurso en alguna causal de impedimento prevista en el artículo 286 de la Ley 5.ª de 1992 y demás normas concordantes.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios se haga explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el texto propuesto, el proyecto no ordena gasto público nuevo, no crea planta de personal, no concede beneficios tributarios y no autoriza vigencias futuras. Precisa una función que la Policía Nacional y las autoridades de policía ya cumplen por mandato de la Ley 1801 de 2016 y de la Ley 2000 de 2019, y ordena al Gobierno reglamentar un procedimiento con cargo a su potestad ordinaria. Custodiar y destruir sustancias son tareas que esas autoridades ya realizan, y se atenderán con las apropiaciones vigentes de las entidades competentes.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas y en mi calidad de ponentes me permito rendir PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicitar respetuosamente a los Honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar *primer debate*, al Proyecto de Ley No. 108 de 2026 – Senado, "*Por medio de la cual se modifica la Ley 2335 de 2023 con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y así fortalecer la independencia técnica de dicha entidad"*, junto con el texto propuesto para primer debate.

Atentamente,

RAFAEL NIETO LOAIZA
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 108 DE 2026 SENADO
"Por medio de la cual se modifica la Ley 2335 de 2023 con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y así fortalecer la independencia técnica de dicha entidad"

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2335 de 2023, el cual quedará así:
Artículo 8A. Designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- será nombrado por el Presidente de la República de una terna presentada por la Junta Directiva del Banco de la República.

La conformación de la terna deberá realizarse mediante un procedimiento público, abierto y basado en los principios de mérito, transparencia, publicidad, independencia técnica e idoneidad profesional.

La Junta Directiva del Banco de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el procedimiento para la conformación de la terna, garantizando la participación, la evaluación objetiva de los candidatos y la publicidad de todas las actuaciones del proceso.

El Presidente de la República deberá efectuar el nombramiento dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al recibo de la terna.

Artículo 2. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

RAFAEL NIETO LOAIZA
Senador de la República
Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establece un enfoque diferencial étnico y lingüístico en el componente de inglés del examen de Estado Saber 11 y se dictan otras disposiciones.

Icfes

2026-200-0001079-2

Al contestar por favor cite el siguiente No. de radicado:
No.: 2026-200-0001079-2 – 2026-09-29 12:03:09

Bogotá D.C., septiembre de 2026

Honorable Senadora
MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
martha.peralta@senado.gov.co
Bogotá D.C.

Asunto: Concepto técnico y jurídico institucional sobre el Proyecto de Ley No. 122 de 2026 Senado, *"Por medio de la cual se establece un enfoque diferencial étnico y lingüístico en el componente de inglés del examen de Estado Saber 11 y se dictan otras disposiciones".*

Respetada Senadora,

En atención a su comunicación remitida a este Instituto, mediante la cual solicita concepto técnico y jurídico sobre el Proyecto de Ley de la referencia para la elaboración del informe de ponencia para primer debate, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) presenta las siguientes consideraciones, precisiones y propuestas de ajuste al articulado.

Al respecto, el Icfes considera pertinente fortalecer las garantías en materia de evaluación para las personas pertenecientes a pueblos y grupos étnicos con tradición lingüística propia. En este sentido, la regulación vigente contempla la posibilidad de no presentar la prueba de inglés, así como un tratamiento diferenciado de los resultados obtenidos en esta área. Estas medidas, aunadas a la implementación de los lineamientos de Diseño Universal para la Evaluación (DUE) en las pruebas, constituyen un referente y un punto de partida relevante para el análisis de la presente iniciativa legislativa.

No obstante, con el propósito de contribuir a la viabilidad material de la iniciativa y favorecer su articulación con las competencias misionales y legales de las entidades que integran el sector educativo, el Icfes presenta a continuación las siguientes consideraciones y observaciones de carácter técnico y jurídico, así como las respectivas propuestas de ajuste al articulado.

I. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

Número:	Proyecto de Ley No. 122 de 2026
Origen del proyecto:	Senado de la República
Fecha de radicación:	11 de agosto de 2026
Título del proyecto:	Proyecto de ley por medio del cual se establece un enfoque diferencial étnico y linguistico en el componente de inglés del examen de Estado Saber 11 y se dictan otras disposiciones.
Objeto del proyecto:	Establecer medidas de enfoque diferencial étnico y linguistico En la inscripción, aplicación, calificación y reporte de resultados Del componente de inglés del Examen de Estado de la Educación Media, Saber 11, con el fin de reconocer las Particularidades linguisticas de los integrantes de pueblos y grupos étnicos con tradición linguistica propia.

El análisis del Proyecto de Ley No. 122 de 2026 Senado, *"Por medio de la cual se establece un enfoque diferencial étnico y lingüístico en el componente de inglés del Examen de Estado Saber 11 y se dictan otras disposiciones"*, se enmarca en las disposiciones constitucionales, legales, internacionales y reglamentarias que regulan la protección de la diversidad étnica, cultural y lingüística; los derechos a la igualdad y a la educación; la etnoeducación; y el régimen de evaluación externa de la calidad de la educación y de los Exámenes de Estado a cargo del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes.

2.1. Consideración preliminar: el proyecto de Ley no parte de un vacío regulatorio

El Proyecto de Ley parte de una situación que ya cuenta con regulación administrativa específica. Al respecto, el artículo 28 de la Resolución 675 de 2019[1] expedida por el Icfes, establece que los miembros de comunidades indígenas o grupos étnicos con tradición lingüística propia, para quienes el castellano es segunda lengua, deben manifestar durante la inscripción al Saber 11 si desean o no presentar la prueba de inglés.

Posteriormente, la Resolución 268 de 2020[2] expedida por el Icfes, incorporó esta situación dentro de la metodología de resultados. En particular, establece que quienes no presenten inglés por alguno de los motivos previstos en el reglamento de inscripción pueden obtener su Índice Global mediante el promedio aritmético de las cuatro pruebas restantes. La propia motivación de la Resolución 268 reconoce expresamente que las reglas especiales para población étnica hicieron necesario modificar las metodologías de cálculo de resultados.

Por tanto, la iniciativa legislativa no crea el enfoque diferencial en materia de inglés, sino que pretende conferir rango legal y desarrollar una medida que actualmente tiene reconocimiento en la regulación institucional del Icfes.

2.2. Parámetro especial de evaluación: igualdad no significa homogeneidad

La Ley 1324 de 2009 establece que la evaluación estatal debe observar, entre otros, los principios de independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, pertinencia y relevancia.

A su vez, la propia Ley define la evaluación igualitaria no como una aplicación necesariamente idéntica, sino como aquella que garantiza la misma protección y trato, sin perjuicio de que los resultados agregados den cuenta del contexto particular de las poblaciones evaluadas como condición de equidad.

En este sentido, el principio de igualdad aplicable al sistema de evaluación no exige necesariamente la aplicación uniforme de idénticos instrumentos, condiciones o consecuencias a todas las personas evaluadas. Por el contrario, la Ley 1324 de 2009 reconoce que la evaluación debe garantizar igualdad y, simultáneamente, atender los contextos particulares de las poblaciones evaluadas como condición de equidad.

En consecuencia, la adopción de una medida diferencial respecto de personas cuya lengua materna es una lengua nativa y para quienes el castellano constituye una segunda lengua puede encontrar fundamento en el principio de igualdad material, siempre que exista una justificación objetiva y razonable, la medida resulte idónea para atender la situación diferenciada y no se generen consecuencias desproporcionadas respecto de los demás componentes y finalidades del examen.

2.3. Alcance de las competencias del Icfes frente a las medidas de fortalecimiento de la preparación para el componente de inglés

El artículo 10 del Proyecto de Ley establece que el Ministerio de Educación Nacional, con participación del Icfes y de las entidades territoriales, deberá fortalecer la preparación para el componente de inglés, contemplando, entre otras medidas, la formación de docentes, la elaboración de materiales pedagógicos y acciones de apoyo.

Si bien la finalidad de esta disposición resulta compatible con el propósito general de contribuir al cierre de brechas educativas y fortalecer las condiciones de preparación de los estudiantes pertenecientes a pueblos y grupos étnicos con tradición lingüística propia, se considera necesario delimitar expresamente el alcance de la participación del Icfes, de conformidad

[1] *Por la cual se reglamenta el proceso de inscripción a los exámenes que realiza el Icfes.*
[2] *Por la cual se establece y reglamenta las metodologías unificadas para la generación de resultados de los exámenes de Estado aplicados por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación*

con su objeto, naturaleza y competencias legales, con el fin de evitar la asignación de responsabilidades que correspondan a otras autoridades del sector educativo.

Al respecto, la Ley 1324 de 2009 determina que el objeto del Icfes consiste en *"ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación"*
Por tanto, la función prevista en el artículo 10 del Proyecto de Ley no puede interpretarse como una habilitación general para atribuir al Icfes competencias que excedan su objeto, naturaleza y ámbito funcional, ni para imponerle responsabilidades para cuya ejecución no se encuentra legal e institucionalmente habilitado. En consecuencia, las actividades relacionadas con la formación de docentes, el diseño o elaboración de materiales pedagógicos y el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés corresponden principalmente al ámbito de competencias del sector educativo y de las entidades territoriales, y no hacen parte del núcleo funcional propio del Icfes en materia de evaluación de la calidad de la educación.

2.4. Alcance de la regulación del Proyecto de Ley frente a los aspectos técnicos y operativos

Los Exámenes de Estado no constituyen procedimientos estáticos. Sus metodologías, mecanismos de aplicación, sistemas de inscripción, instrumentos tecnológicos, procesos de procesamiento de información y modelos de reporte pueden requerir ajustes como consecuencia de desarrollos técnicos, tecnológicos, psicométricos, estadísticos o de política educativa.

En ese contexto, una regulación legal excesivamente casuística podría generar una rigidez normativa que dificulte la actualización del sistema de evaluación.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador no tiene que agotar en la ley todos los aspectos técnicos de una materia y que es constitucionalmente admisible que determinados elementos de ejecución sean desarrollados mediante reglamentos, siempre que la ley haya establecido previamente una regulación básica y suficiente

En consecuencia, se considera jurídicamente conveniente que el Proyecto de Ley establezca directamente el derecho al tratamiento diferencial, su ámbito subjetivo y material, las condiciones esenciales para su ejercicio y las garantías que deben observarse en su implementación, mientras que los aspectos procedimentales, operativos y técnicos sean objeto de reglamentación y desarrollo por las autoridades competentes.

Esta técnica legislativa permite preservar el principio de reserva de ley respecto de los elementos esenciales de la medida, sin trasladar al reglamento decisiones que corresponden al legislador, y, simultáneamente, garantiza la flexibilidad necesaria para que los procedimientos de inscripción, acreditación, validación, aplicación, calificación y reporte puedan adaptarse a la evolución técnica, tecnológica y metodológica de los Exámenes de Estado.

Por consiguiente, una ley que regule de manera excesivamente detallada la forma en que debe ejecutarse técnicamente la medida podría generar una rigidez innecesaria en el sistema de evaluación e incluso limitar el ejercicio de competencias que actualmente corresponden al Instituto.

2.5. Articulación con el Sistema Educativo Indígena Propio

La implementación del proyecto deberá considerar el Sistema Educativo Indígena Propio -SEIP, reconocido mediante el Decreto 481 de 2025, y respetar la autonomía de los pueblos indígenas en la orientación de sus procesos educativos. El artículo 90 prevé la coordinación con las autoridades indígenas para la valoración y seguimiento de dichos procesos. En consecuencia, la iniciativa legislativa debe armonizarse con esta política de Estado.

En materia de información, los artículos 91 y 92 del decreto crean el Sistema de Información y de Registro-SIR de la educación indígena propia y establecen sus objetivos de protección, organización y suministro de información. Por ello, la identificación de las trayectorias educativas vinculadas al SEIP deberá considerar la articulación entre el SIR, el SIMAT y los sistemas del Icfes, conforme a su reglamentación y disponibilidad operativa.

Se recomienda acordar con el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades indígenas las variables necesarias, las responsabilidades de actualización y los mecanismos de intercambio y protección de datos. Deben distinguirse la pertenencia étnica, la condición lingüística y la vinculación con procesos educativos propios: ninguna de estas variables permite inferir automáticamente las demás. La ausencia o inconsistencia de un registro no deberá convertirse en una barrera adicional para ejercer la opción prevista en el proyecto.

En todo caso, para el Icfes, esta articulación permitirá contextualizar el seguimiento y orientar estudios de pertinencia y calidad de la medición. Los resultados del examen Saber 11° deberán interpretarse según las competencias que evalúan, sin utilizarlos como valoración integral del SEIP o de sus finalidades de pervivencia cultural. Las adecuaciones requeridas deberán incorporarse al cronograma de implementación, con responsables, recursos y validaciones técnicas definidos.

2.6. Articulación del marco normativo con el Proyecto de Ley No. 122 de 2026 Senado

Del análisis integral del Proyecto de Ley No. 122 de 2026 Senado, a la luz del marco constitucional, legal y reglamentario vigente, se considera que la finalidad de establecer un enfoque diferencial étnico y lingüístico en el componente de inglés del Examen de Estado Saber 11 resulta, en principio, jurídicamente compatible con el ordenamiento jurídico colombiano, en particular con los principios constitucionales de diversidad étnica y cultural, igualdad material, protección de las lenguas nativas y derecho a una educación que respete y desarrolle la identidad cultural.

Lo anterior se encuentra, además, en consonancia con la Ley 1324 de 2009, que incorpora los principios de igualdad, equidad y pertinencia en la evaluación de la educación, y con la regulación vigente del Icfes, que actualmente contempla una medida diferencial para determinados integrantes de comunidades indígenas o grupos étnicos con tradición lingüística propia respecto de la presentación de la prueba de inglés.

En consecuencia, no se identifica, en términos generales, una incompatibilidad constitucional o legal que impida la continuación del trámite legislativo de la iniciativa. Sin embargo, su viabilidad jurídica definitiva se encuentra condicionada a la introducción de ajustes que permitan armonizar las disposiciones propuestas con el régimen vigente de evaluación, las competencias legalmente atribuidas al Icfes y al Ministerio de Educación Nacional, los principios técnicos que gobiernan la generación y comparabilidad de los resultados y las garantías de participación de los pueblos y comunidades étnicas.
Particularmente, resulta necesario revisar el alcance de las disposiciones relativas a; (i) los mecanismos de acreditación de la condición étnica y lingüística; (ii) la metodología para el cálculo y reporte del puntaje global cuando el evaluado no presente el componente de inglés; (v) la comparabilidad de los resultados; (vi) la participación del Icfes en las actividades de implementación y seguimiento; y (vii) las obligaciones relacionadas con el fortalecimiento de la enseñanza y preparación para el componente de inglés.

Finalmente, atendiendo al ámbito subjetivo y material de la iniciativa, deberá verificarse la procedencia de la consulta previa, conforme al criterio constitucional de afectación directa, así como el estado de dicho procedimiento dentro del trámite legislativo. La sola participación prevista para la etapa de implementación no sustituye la consulta previa cuando constitucionalmente resulte exigible.

De esta manera, el marco normativo permite establecer los parámetros jurídicos a partir de los cuales corresponde examinar la iniciativa, tanto desde la perspectiva de la protección constitucional de la diversidad étnica, cultural y

lingüística, como desde su articulación con el sistema de evaluación de la calidad de la educación y con las competencias asignadas al Icfes en relación con el Examen de Estado Saber 11.

III. ANÁLISIS TÉCNICO

3.1. Sobre la materialización actual del enfoque diferencial y metodología de calificación (Artículos 1, 2 y 5)

El proyecto de ley propone establecer medidas de enfoque diferencial étnico y lingüístico en la inscripción, aplicación, calificación y reporte de resultados del componente de inglés del Saber 11. Al respecto, el Icfes informa que en la actualidad ya cuenta con los instrumentos administrativos plenamente operativos (citados en el marco normativo) que atienden a esta población. La pertenencia étnica no activa automáticamente la medida. El artículo 2 exige, además, que la primera lengua o lengua materna sea una lengua nativa y que el español constituya la segunda lengua. La reglamentación deberá precisar cómo se registran estas condiciones en situaciones de bilingüismo simultáneo o multilingüismo, evitando imponer exigencias de pureza lingüística o equiparar la pertenencia a una comunidad con un determinado nivel de dominio del español.

En materia de calificación y resultados, la Resolución 268 de 2020 (artículos 4 y 5) reglamenta de forma detallada la metodología para quienes optan por esta exención. El Índice Global se calcula con el promedio aritmético de las cuatro (4) pruebas restantes, sin asignar puntaje individual en el componente de inglés ni registrar inasistencia o calificación de cero. Adicionalmente, el percentil para esta población se calcula a partir de un grupo de referencia étnico, y no contra la población general. A continuación, se especifican los detalles:

En el parágrafo del artículo 4 de la Resolución 268 de 2020, el reporte de resultados de quienes no presenten inglés no tendrá resultado para esa prueba, lo cual concuerda con el parágrafo del art. 5° del proyecto de Ley en estudio (no se asigna puntaje individual en el componente).

-**Art. 5°, num. 2 (Índice Global)**: el Índice Global ordinario se calcula como IG = (3·LC + 3·MA + 3·CN + 3·SC + IN) / 13. Para quienes no presentan inglés, el Índice Global «se calculará con el promedio aritmético de las cuatro (4) pruebas restantes».

-**Art. 5°, num. 3 (Puntaje Global)**: el Puntaje Global se obtiene con PG = IG · 5, en escala de 0 a 500, sin decimales.

-**Art. 4°, parágrafo**: el reporte de quienes no presenten inglés no tendrá resultado para esa prueba (coincide con el parágrafo del art. 5° del proyecto).

-**Art. 5°, num. 4 (Percentil)**: para la población étnica el percentil no se calcula contra la población general, sino mediante un grupo de referencia étnico.

-Art. 5°, parágrafo: debe advertirse que el parágrafo del artículo 5 de la Resolución 268 de 2020 establece la no comparabilidad entre los puntajes globales de los exámenes integrados por cuatro y cinco pruebas. En consecuencia, la ausencia de penalización por no presentar inglés no puede interpretarse como equivalencia automática entre ambos resultados. El desarrollo del artículo 5 del proyecto deberá precisar los usos admisibles de cada resultado y las condiciones técnicas requeridas para cualquier comparación.

La estructura vigente conserva la duración de las sesiones y el número de preguntas de las cuatro pruebas restantes, y excluye las 55 preguntas de inglés cuando el evaluado ejerce la opción. Esta organización acredita la disponibilidad operativa de ambas modalidades. Sus efectos sobre fatiga, presión de tiempo y desempeño en los componentes comunes están sujetos a análisis empírico. A continuación, se observa la estructura actual de los cuadernillos disponibles:

Estructura del cuadernillo SIN la prueba de Inglés (Población Étnica)

* **Tabla 2.** Estructura del cuadernillo **sin la prueba de Inglés** para miembros de comunidades indígenas o de grupos étnicos

Prueba	Número de preguntas	
	Primera sesión	Segunda sesión
Matemáticas	25	25
Lectura Crítica	41	-
Sociales y Ciudadanas	25	25
Ciencias Naturales	29	29
Cuestionario socioeconómico	11	13
Inglés	-	-
Clima escolar	12	12
Total de preguntas	**143**	**104**
Tiempo	4 h y 30 min	4 h y 30 min

Estructura del cuadernillo CON la prueba de Inglés

* **Tabla 3.** Estructura del cuadernillo **con la prueba de Inglés** para miembros de un grupo étnico, donde su segunda lengua es el castellano

Prueba	Número de preguntas	
	Primera sesión	Segunda sesión
Matemáticas	25	25
Lectura Crítica	41	-
Sociales y Ciudadanas	25	25
Ciencias Naturales	29	29
Cuestionario socioeconómico	11	13
Inglés	-	55
Clima escolar	12	12
Total de preguntas	**143**	**159**
Tiempo	4 h y 30 min	4 h y 30 min

Fuente: Guía de orientación saber 11 2026-2, página 13

3.2. Sobre la acreditación de la condición étnica y lingüística (Artículo 3)

El Artículo 3 del proyecto de ley impone la carga de obtener una certificación emitida por el Ministerio del Interior o una autoridad étnica para optar por la medida diferencial. La exigencia de certificaciones previas puede introducir barreras adicionales frente al procedimiento vigente, por lo que es recomendable justificar su necesidad y proporcionalidad y valorar mecanismos menos gravosos para verificar separadamente la pertenencia étnica y la condición lingüística en concordancia con las Sentencias T-049 de 2013 y T-300 de 2018) y el principio de buena fe (Art. 83 C.P.). El artículo 3 establece dos exigencias diferenciadas: acreditación de pertenencia étnica y acreditación de condición lingüística. Aunque prevé un procedimiento gratuito y accesible y la consulta directa de información disponible en registros oficiales, la exigencia documental y de interoperabilidad puede generar barreras para personas sin registro actualizado, egresados, población desplazada o quienes no cuenten con una institución educativa que certifique su situación.

Actualmente, en el proceso de inscripción para presentar el examen Saber 11°, el establecimiento educativo facilita el registro de la información declarada por el evaluado, como parte de su autorreconocimiento y decisión individual sobre la presentación de inglés (garantizando la decisión informada del estudiante), sin que el Icfes exija validaciones documentales previas.

Por tal motivo, se sugiere eliminar la exigencia de certificaciones estatales en el articulado, blindando normativamente el modelo de autorreconocimiento y autodeterminación que ya opera con éxito en el sistema de información institucional del Icfes. Se recomienda evaluar su necesidad y sustituir el requisito documental previsto por un mecanismo de declaración, con respeto por las autoridades étnicas, protección de datos y oportunidad de aclaración y corrección. El tratamiento de información étnica y lingüística deberá limitarse a los datos necesarios para aplicar y evaluar la medida. La reglamentación identificará la base jurídica del tratamiento, las finalidades, los responsables, los controles de acceso y los procedimientos de actualización y rectificación.

3.3. Sobre la modulación de cargas presupuestales en la difusión (Artículo 4)

El Artículo 4 del Proyecto de Ley ordena que la información sobre el examen se difunda de manera progresiva en formatos escritos, orales, audiovisuales y en las lenguas nativas de los pueblos.
La implementación requiere estimar los costos adicionales respecto de las actividades actualmente financiadas. El análisis deberá comprender adecuaciones de inscripción y reporte, información accesible, validación lingüística, participación, estudios técnicos, seguimiento y preparación educativa, con identificación de responsables y fuentes de financiación. La programación del gasto deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con las apropiaciones presupuestales correspondientes. La gradualidad deberá acompañarse de metas verificables y preservar el ejercicio de las garantías vigentes, en concordancia al artículo 7 de la Ley 819 que exige explicitar el impacto fiscal y su financiación cuando corresponda.

3.4. Sobre el alcance misional en la preparación y familiarización (Artículos 9 y 10)

Frente al artículo 9°, el Icfes coincide en que la opción de no presentar la prueba de inglés no deberá utilizarse para reducir la oferta de enseñanza de lenguas extranjeras ni para orientar obligatoriamente a los estudiantes étnicos hacia la no presentación. El MEN, como cabeza de sector, debe promover las estrategias de preparación para ampliar las oportunidades de aprendizaje, respetar las lenguas nativas y los modelos educativos propios y preservar la decisión individual. Su seguimiento deberá considerar la disponibilidad de docentes, materiales culturalmente pertinentes y oportunidades efectivas de aprendizaje, en articulación con las lenguas nativas.

Frente al Artículo 10, que propone el diseño de estrategias para fortalecer la preparación del componente de inglés, es imperativo precisar las responsabilidades interinstitucionales. Según la Ley 1324 de 2009, la competencia misional del Icfes se circunscribe exclusivamente a la evaluación externa de la calidad de la educación. Por consiguiente, los componentes de formación y acompañamiento a docentes, así como el suministro de materiales pedagógicos y curriculares, recaen de manera exclusiva en el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Certificadas. Por lo que, se recomienda precisar la distribución de responsabilidades del artículo 10. El Ministerio de Educación Nacional tiene la responsabilidad de orientar la estrategia y las entidades territoriales certificadas tienen la responsabilidad de participar en su implementación, en articulación con los establecimientos y las autoridades educativas propias.

El Icfes, dentro de sus competencias, acompaña este proceso pedagógico mediante el diseño y disposición de herramientas de familiarización con la estructura de la prueba (tales como la *Caja de Herramientas Icfes*, los cuadernillos de práctica y los ecosistemas públicos de familiarización), garantizando así la transparencia y accesibilidad del instrumento, sin intervenir en la autonomía escolar o en la capacitación pedagógica. También, el Icfes adelanta investigaciones, análisis y orienta la interpretación de los resultados de las evaluaciones. Se sugiere modificar la redacción del Artículo 10 para delimitar explícitamente la participación del Icfes a este único frente, evitando asignar funciones que exceden sus competencias legales.

3.5. Consideraciones sobre los artículos 6°, 7° y 8° y otros aspectos de la iniciativa

Los artículos 6, 7 y 8 son compatibles, en principio, con las funciones del Icfes, pero establecen obligaciones específicas de reporte, evaluación participativa e implementación. Su cumplimiento requiere precisar responsables, indicadores, periodicidad, mecanismos de participación y protección de datos, así como estimar los costos adicionales respecto de la operación actual.

El Icfes coincide en la necesidad de generar informes anuales que deberán distinguir la población potencialmente destinataria, quienes reciben información, quienes ejercen cada opción y quienes encuentran barreras de inscripción o aplicación. Deberá incluir reclamaciones, errores de registro, cobertura territorial, ejecución de recursos y resultados de los estudios técnicos. Los cruces por lengua, pueblo y territorio pueden permitir identificar personas aun sin nombres. Sin embargo, se debe precisar contenido mínimo, periodo de referencia y plazo del primer informe. Permitir su integración en publicaciones institucionales existentes e incorporar controles de identificación indirecta. Los cambios del puntaje global no se interpretarán aisladamente como evidencia de eficacia. Se recomienda distinguir el informe anual de implementación de la evaluación periódica de pertinencia y eficacia, evitando duplicidad de productos. La publicación de resultados incorporará medidas para prevenir la identificación indirecta de personas en grupos pequeños.

De otra parte, el artículo 7° de la iniciativa establece una responsabilidad compartida con el MEN. Además de estadísticas, requiere recoger evidencia sobre barreras, comprensión de la información y pertinencia lingüística. La participación puede demandar encuentros territoriales, mediación lingüística y devolución de resultados. Por lo que, se debe definir claramente responsabilidades, periodicidad, metodología y financiación. Diferenciar el seguimiento anual de una evaluación más profunda y establecer cómo se adoptarán y verificarán las acciones de mejora. Se sugiere que durante la transición se mantendrá la opción vigente y se evitarán cambios de reglas después de la inscripción que afecten decisiones previamente adoptadas. Las adecuaciones deberán acompañarse de pruebas de funcionamiento, comunicación anticipada y procedimientos de corrección. Los estudios de mejora de la medición no suspenderán el acceso a la medida existente.

El plazo de doce meses previsto en el artículo 8° comprende la reglamentación y la implementación de la ley. Su cumplimiento puede requerir ajustes de procedimientos, sistemas, reportes y materiales, así como capacitación y pruebas de funcionamiento. Se recomienda definir, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, hitos y responsables compatibles con los ciclos de inscripción, producción y aplicación del examen, preservando la medida vigente y las decisiones registradas por los evaluados.

Asimismo, se recomienda evaluar con el Ministerio de Educación Nacional las adecuaciones del SIMAT necesarias para identificar las trayectorias educativas vinculadas al SEIP (mientras se reglamenta e implementa el Sistema de Información y de Registro Propio —SIR) y facilitar su articulación con la información del Icfes. Este registro no deberá constituir un requisito adicional de acceso ni sustituir la identificación de las condiciones étnicas y lingüísticas previstas en el proyecto.

Finalmente, la investigación reciente publicada por el Icfes aporta elementos para reconocer la heterogeneidad de las poblaciones y orientar evaluaciones contextualizadas. Sus resultados deben interpretarse de acuerdo con sus diseños y alcances. Estos trabajos no sustituyen los estudios específicos de funcionamiento diferencial, comparabilidad y consecuencias de la opción de no presentar inglés, ni constituyen por sí solos una posición institucional adoptada en ese sentido.

IV. CONCLUSIÓN

El Icfes considera pertinente y positivo elevar a rango de Ley las disposiciones de enfoque diferencial que hoy operan por actos administrativos de carácter general, brindando mayor seguridad jurídica a las comunidades étnicas. Sin embargo, para consolidar un marco legal coherente y aplicable, solicitamos amablemente que se incorporen los ajustes expuestos, particularmente la eliminación de certificaciones del Ministerio del Interior (privilegiando el autorreconocimiento), la delimitación del impacto fiscal y la sujeción estricta de las responsabilidades del Icfes a su misionalidad de evaluación y familiarización.

En materia de resultados, deberá reconocerse la regla vigente de no comparabilidad entre los puntajes globales de exámenes con cuatro y cinco pruebas y establecer orientaciones claras sobre sus usos. De otra parte, se sugiere analizar el riesgo directo de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento al no tener evidencias de la Consulta Previa con los pueblos indígenas. Por lo que, se requiere verificar el cumplimiento de la consulta previa a partir de la afectación directa de los pueblos concernidos y desarrollar un sistema participativo de seguimiento.

Como sugerencia para darle mayor fuerza al argumento del proyecto de ley 122 de 2026, se recomienda elaborar, bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, el Ministerio del Interior y con participación de las autoridades étnicas y, en caso de ser necesario o cuando corresponda, el apoyo técnico del Icfes, un diagnóstico sociolingüístico y educativo de las poblaciones destinatarias. Este posibilitará la identificación de las lenguas nativas utilizadas por los estudiantes y aquellas en que reciben enseñanza, distinguiendo la enseñanza de la lengua nativa como área de formación de su uso para enseñar otras áreas. Asimismo, deberá reconocer los procesos comunitarios de fortalecimiento y revitalización lingüística. Sus resultados permitirán orientar la implementación y el seguimiento de la medida.

Anexos y referencias institucionales Para sustentar las observaciones emitidas, se remiten los siguientes recursos documentales y normativos del Instituto:

- Guía de orientación Saber 11 2026-2: Enlace a Guía de Orientación
- Resolución 268 de 2020: Enlace a Resolución 268
- Resolución 675 de 2019: Enlace a Resolución 675

Cordialmente,

LUIS GONZAGA MARTÍNEZ SIERRA
Secretario General
Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes

Elaboró: Equipo dirección de evaluación
Paola Gutiérrez Valderrama – Contratista Secretaria Gen
Revisó: Gustavo Andrés Monsalve Londoño - Director de Evaluación
María Victoria Escobar - Asesora Despacho Dirección General

CONTENIDO

Gaceta número 1509 - viernes, 9 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de Ponencia positiva para Primer Debate en Senado, al Proyecto de Ley número 104 de 2026 Senado y texto propuesto, por el cual se establece la incautación y destrucción de sustancias psicoactivas – incluso la dosis personal – y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 108 de 2026 Senado y texto propuesto, por medio de la cual se modifica la Ley 2335 de 2023 con el fin de establecer un procedimiento para la designación del Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y así fortalecer la independencia técnica de dicha entidad. 7

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación sobre el Proyecto de Ley número 122 de 2026 Senado, por medio de la cual se establece un enfoque diferencial étnico y lingüístico en el componente de inglés del examen de Estado Saber 11 y se dictan otras disposiciones..... 11

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026