

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

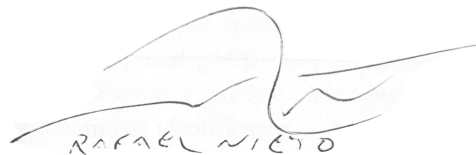
Ciudad

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



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



**CENTRO
DEMOCRÁTICO**
Mano firme
Corazón grande

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 constituirían 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.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



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 Ibid., p. 7.

³ Ibid., 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.mineduccion.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 estupefacientes⁸. 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.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



**CENTRO
DEMOCRÁTICO**
Mano firme
Corazón grande

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 inexecutable 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 executable 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 executable las medidas correctivas de esos numerales, entre ellas la destrucción del bien. Y declaró executable 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 executable el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986 e inexecutable sus artículos 51 y 87. Notas de vigencia sobre la Ley 30 de 1986: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=2774>

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Declaró executable 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/Normal1.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/Normal1.jsp?i=86009>. Los apartes declarados inexecutable aparecen tachados en el texto oficial de la Ley 1801 de 2016: http://www.secretariassenado.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 2° 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 inexecutable un texto. El artículo 243 de la Constitución prohíbe reproducir “el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo”.¹⁷ La Corte no expulsó del ordenamiento la expresión “portar”. La declaró executable 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 inexecutable 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.secretariassenado.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 filmico.

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 párrafos traen lo que falta. El párrafo 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 párrafo 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 párrafo 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 párrafo 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.

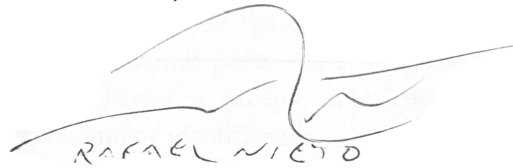
La reglamentación se incorporó como párrafo del artículo 5 y no como artículo nuevo, para que el proyecto conserve su estructura y siga modificando una sola disposición.

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



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



**CENTRO
DEMOCRÁTICO**
Mano firme
Corazón grande

**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 filmico.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



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