

**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
 SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO**

Fecha:	16/05/2025
Dependencia que desarrolla el proyecto de norma	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
Proyecto de Resolución:	<i>“Por la cual se adoptan medidas excepcionales para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– en favor de núcleos familiares beneficiarios de los municipios de Tibú y Sardinata, afectados por desplazamiento forzado masivo o situaciones de confinamiento, identificados mediante declaración individual o a través de mecanismos excepcionales, conforme a la Ley 1448 de 2011, sus normas reglamentarias, y se dictan otras disposiciones”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Los municipios de Tibú y Sardinata, en la región del Catatumbo (Norte de Santander), han sido históricamente epicentro de cultivos de coca y del conflicto armado. Dentro de este contexto, y tras el Acuerdo Final para la Paz de 2016, el Gobierno Nacional creó el *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)* mediante el Decreto-ley 896 de 2017, con el propósito de promover la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas dedicadas a dichos cultivos. En el marco de la implementación del PNIS, miles de familias de Tibú y Sardinata suscribieron acuerdos para erradicar sus cultivos de coca y participar en proyectos productivos lícitos. Estas dos localidades concentran una de las mayores densidades de cultivos de coca del país y poblaciones campesinas en situación de pobreza que dependen de ellos para su subsistencia¹. En total, 2.801 familias (2.520 en Tibú y 281 en Sardinata) se vincularon al PNIS en 2017-2018, comprometiéndose a la sustitución voluntaria.

A pesar de los avances que ha tenido el programa, la evaluación institucional y de resultados del PNIS contratada por el DNP en 2023 confirma un retraso estructural en la región del Catatumbo. Cinco años después del inicio del programa, se tiene que hay:

- **Cumplimiento parcial de los componentes familiares.** Aunque el 99,9 % de los hogares ya ha recibido la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) y el 96,5 % el componente de Seguridad Alimentaria (SA), la Asistencia Técnica Integral apenas alcanza un 2,33 % de ejecución y los proyectos productivos de ciclo largo solo cubren el 2,75 % de los núcleos familiares. Además, solo el 10,33 % de los hogares recibió la AAI, el 15,38 % la SA y el 12,54 % los proyectos productivos -dentro del cronograma original de 29 meses-.
- **Entrega “incumplida e incompleta”.** La propia evaluación califica la ejecución de los componentes familiares como “*incumplida e incompleta*”, constatando discontinuidades, sobrecostos y problemas de calidad en bienes e insumos.

¹ Ver: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/04dd78c2-67b0-40d1-9eab-135f4caa2a59/content#:~:text=municipios%20Tibú%20y%20Sardinata%20zonas,municipios%20de%20Tibú%20y%20Sardinata.>

En síntesis, persisten compromisos sustanciales pendientes con numerosas familias, lo que impide la generación de ingresos lícitos estables y, unido al deterioro de la seguridad en el Catatumbo, mantiene a la población en una situación de alta vulnerabilidad socioeconómica. En este contexto, puede decirse que la ejecución plena de los compromisos del PNIS en la región se ha visto rezagada, por múltiples factores². Así las cosas, aún quedan componentes del programa PNIS pendientes de entregar respecto de los acuerdos suscritos para muchas familias -tanto a nivel nacional como en los municipios de Tibú y Sardinata-, lo que ha dificultado la generación de sustento lícito permanente. Esta situación de rezago, combinada con las difíciles condiciones de seguridad en el Catatumbo, ha mantenido a las familias en una situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Adicionalmente, desde inicios de 2025 se presentó una agudización de la violencia en el Catatumbo. Así, a partir del **16 de enero de 2025**, el ELN emprendió una ofensiva para retomar control territorial, enfrentándose con grupos disidentes, lo que desató *masacres, amenazas y un desplazamiento masivo de población*. Se estima que **más de 56.000 personas** fueron forzadas a huir de sus hogares en esta región, configurando *uno de los mayores desplazamientos masivos en Colombia en décadas*³. En particular, numerosos núcleos familiares de Tibú y Sardinata – incluyendo beneficiarios del PNIS– se vieron **obligados a desplazarse forzadamente o quedaron en situación de confinamiento** por el accionar de los grupos armados. Estos hechos victimizantes han sido reconocidos (o están en trámite de serlo) conforme a la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y sus normas reglamentarias, activando la necesidad de asistencia humanitaria de emergencia para las comunidades afectadas.

Las circunstancias descritas hacen **oportuna y conveniente** la adopción de medidas excepcionales en favor de estas familias. Por un lado, existe una necesidad apremiante de proteger los avances logrados en la sustitución de cultivos de uso ilícito; si no se actúa, las familias desplazadas corren el riesgo de perder lo alcanzado e incluso de retornar a economías ilegales ante la falta de alternativas en su nueva situación. Por otro lado, desde la perspectiva humanitaria y de derechos de las víctimas, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad en la atención y reparación de quienes han sufrido desplazamiento o confinamiento.

En este sentido, la Constitución Política y la Honorable Corte Constitucional han establecido que la protección de la población desplazada es prioritaria; de hecho, en la Sentencia T-025 de 2004 se declaró un *Estado de Cosas Inconstitucional* frente al desplazamiento interno por la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de esta población debido a fallas estructurales en la respuesta estatal⁴. Dos décadas después, persisten retos importantes en la garantía de tales derechos, lo cual refuerza la conveniencia de acciones específicas como la propuesta.

En síntesis, el proyecto de resolución responde a antecedentes concretos: (i) el compromiso estatal

² Ver “EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS (PNIS) EN EL MARCO DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE DROGAS DEL ESTADO COLOMBIANO” (Versión 3). Ipsos-Uniandes-DNP (2023).

³ Ver: [Colombia: Grupos armados azotan región fronteriza | Human Rights Watch](#).

⁴ Ver: [Se cumplen 20 años de la sentencia que busca proteger a las personas desplazadas internamente en Colombia | ACNUR](#).

con familias campesinas que voluntariamente abandonaron cultivos ilícitos en Tibú y Sardinata, y que todavía esperan la entrega efectiva de todos los componentes del PNIS; y (2) los hechos sobrevinientes de desplazamiento forzado masivo y confinamiento que han afectado a esas mismas familias a partir de enero de 2025, alterando drásticamente su capacidad para adelantar los proyectos productivos pactados. La adopción de medidas excepcionales está plenamente justificada para salvaguardar el cumplimiento de los acuerdos de sustitución en un contexto extraordinario, asegurando que estas familias víctimas no queden desprotegidas y que el esfuerzo de sustitución no se revierta. Se trata de una respuesta necesaria para articular la política de drogas con la política de atención a víctimas, contribuyendo tanto a la paz con legalidad en el territorio como a la reparación integral de la población afectada.

A continuación, se presenta una síntesis general de la estructura del proyecto de resolución para mejor comprensión de la necesidad y conveniencia de su expedición:

Artículo / Sección	Descripción
Parte considerativa	Fundamenta la medida en los mandatos constitucionales de paz (arts. 22 y 64 C.P.), la obligación de proteger a la población campesina y víctima, el Acuerdo Final para la Paz (Punto 4) y los nuevos hechos de desplazamiento y confinamiento en Catatumbo; precisa las competencias de la DSCI-ART y la necesidad de asegurar la continuidad del PNIS pese a la crisis humanitaria.
Art. 1 – Objeto	Autoriza la implementación excepcional del PNIS para los núcleos familiares beneficiarios de Tibú y Sardinata afectados por desplazamiento forzado masivo o confinamiento; el parágrafo permite acreditar la condición de víctima mediante declaración individual o censo masivo (Ley 1448 / Dec. 1084).
Art. 2 – Ámbito de aplicación	Limita las medidas a los beneficiarios PNIS con acuerdos familiares vigentes en Tibú y Sardinata cuyos hechos victimizantes ocurrieron después del 16 de enero de 2025.
Art. 3 – Implementación excepcional del PNIS	Permite usar los saldos disponibles en el Plan de Atención Inmediata (PAI) o en los Planes de Inversión renegociados para financiar la implementación en las nuevas condiciones de las familias desplazadas o confinadas.
Art. 4 – Requisitos	Exige (i) estar activo en el PNIS de Tibú/Sardinata, (ii) contar con saldos en el PAI o Plan de Inversión, y (iii) acreditar la condición de víctima mediante declaración o inclusión en el censo; prevé verificación cruzada con las autoridades de víctimas.
Art. 5 – Componentes de la implementación excepcional	Establece dos componentes: 50 % del recurso vía transferencia económica directa (costos de instalación o reacondicionamiento) y 50 % mediante medio transaccional restringido para insumos y materiales; incluye parágrafos sobre acceso y controles de uso.
Art. 6 – Procedimiento	La DSCI verifica requisitos y expide acto administrativo aprobando o negando la implementación excepcional; el parágrafo deja sin efecto el acto que aprobó el Plan de Inversión anterior y prevé recurso de reposición.

Art. 6° – Vigencia

Dispone que la resolución entra a regir a partir de su publicación. *(Se mantiene la numeración original del proyecto, que replica 6° para la vigencia).*

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, cabe precisar qué se entiende por **desplazamiento forzado masivo y confinamiento** en el contexto del proyecto normativo que nos ocupa. Por su parte, la Ley 1448 de 2011 reconoce como víctimas a las personas que sufran desplazamiento forzado (abandono del lugar de residencia por la violencia) y confinamiento (restricción grave de movilidad en su territorio por la presencia de actores armados), ya sea de manera individual o colectiva. Recientemente, la Ley 2421 de 2024 adicionó la definición de *confinamiento* como aquella situación en la cual comunidades que permanecen en su lugar “pierden la movilidad debido a la presencia y accionar de grupos armados”, estableciendo además la obligación de brindarles atención humanitaria.

Por su parte, se considera evento de desplazamiento masivo aquel que afecta concurrentemente a un número significativo de familias. La normativa vigente prevé mecanismos especiales para su atención (ej.: la elaboración de un censo de damnificados) sin exigir la declaración individual inicial de cada víctima. En efecto, el *artículo 48* de la Ley 1448 y su reglamentación disponen que en casos de desplazamientos masivos se podrá levantar un censo oficial de las personas afectadas, el cual sustituye la declaración individual para efectos de su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). Esto exime a las víctimas de tener que rendir declaración una por una cuando hay un desplazamiento colectivo, agilizando su reconocimiento y atención.

Así las cosas, los sujetos a quienes va dirigida la resolución en proyecto son familias **ya reconocidas o en vía de reconocimiento como víctimas** de los hechos ocurridos en 2025 en Tibú y Sardinata, que a la vez **continúan activas en el PNIS**. La intervención propuesta **no abarca a la totalidad de familias del PNIS**, ni tampoco a todas las víctimas de desplazamiento en la región, sino únicamente a la *intersección* de ambos grupos: aquellos beneficiarios que quedaron en situación de desplazados o confinados. Esto garantiza un enfoque específico y ajustado a la población objetivo.

En cuanto a los criterios de identificación de estos sujetos, la resolución establece dos vías equivalentes: (1) la **declaración individual** de los hechos victimizantes (según el procedimiento ordinario ante la Personería o entidad competente), o (2) la inclusión de la familia en los **censos y actas especiales levantados con ocasión de los desplazamientos masivos o confinamientos** conforme al artículo 2.2.2.5.2 del Decreto 1084 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector de Víctimas). Este artículo reglamentario recoge precisamente la posibilidad señalada en la Ley 1448 de formalizar listados colectivos de víctimas en eventos masivos, con valor equivalente a la declaración individual para acceder al Registro Único de Víctimas.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación de la presente iniciativa normativa es especial y focalizado. Las medidas excepcionales propuestas se dirigen *exclusivamente* a los núcleos familiares beneficiarios del PNIS en Tibú y Sardinata que cumplan ciertas condiciones derivadas de los recientes hechos de

violencia exacerbada⁵. En particular, los destinatarios son aquellos **núcleos familiares activos en el programa PNIS** (conforme al Decreto-ley 896 de 2017) en dichos municipios y que fueron afectadas por eventos de desplazamiento forzado masivo o situaciones de confinamiento ocurridos después del 16 de enero de 2025. Esto delimita claramente el grupo objetivo de la norma, pues se trata de beneficiarios ya identificados del programa de sustitución, circunscritos geográficamente a Tibú y Sardinata, y que adicionalmente ostentan la condición de *víctimas recientes* conforme a la Ley 1448 de 2011, por haber sufrido desplazamiento o confinamiento en el contexto de la oleada de violencia exacerbada a comienzos de 2025.

En consecuencia, de la acotación de desplazamiento forzado masivo y confinamiento dada en el numeral anterior; surge que serán beneficiarios de las medidas excepcionales del proyecto de resolución que nos ocupa aquellas familias PNIS de Tibú y Sardinata que presenten su declaración como víctimas de desplazamiento/confinamiento o que aparezcan en el censo oficial del evento, siempre que los hechos correspondan a desplazamientos masivos o confinamientos posteriores al 16/01/2025 en dichos municipios.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia para expedir la resolución en cuestión deriva principalmente del Decreto-ley 896 de 2017 (reglamentación PNIS), del Decreto 362 de 2018 (instancias de participación del programa) y de las facultades con las que cuenta la DSCI, normadas en el Decreto 1223 de 2020 (que reorganiza la DSCI-ART).

1. **Decreto-ley 896 de 2017:** Crea el **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)**, define sus beneficiarios, sus componentes y las instancias de coordinación, y asigna a la ART la responsabilidad de implementarlo por intermedio de la DSCI.
2. **Decreto 362 de 2018:** Reglamenta el Decreto-ley 896 de 2017 y desarrolla el funcionamiento de las instancias de *“ejecución, coordinación y gestión”* del programa PNIS. Resulta relevante toda vez que el proyecto de norma que nos ocupa será sometido a la consideración de la *Junta de Direccionamiento Estratégico (JDE)*.
3. **Decreto 1223 de 2020:** Modifica la estructura de la ART y, en su artículo 23, otorga a la **DSCI** autonomía administrativa y financiera y le fija, entre otras, las funciones de:
 - *“diseñar los lineamientos (...) para la implementación del PNIS”,*
 - *“coordinar (...) la erradicación voluntaria”,*
 - *“hacer seguimiento y evaluar la ejecución de los planes y proyectos que adelante el PNIS”, y*
 - *“expedir los actos, convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos”.*

⁵ Al efecto, considerar la reciente declaratoria de conmoción interior en la región del Catatumbo, conforme al Decreto 0062 de enero 2025, levantada mediante el Decreto 0467 de abril 2025; en el que inclusive se mantuvieron los efectos de medidas transitorias y excepcionales para conjurar la crisis, como el Decreto legislativo 0180 de 2025.

En consecuencia, la **Directora Técnica de la DSCI**, quien suscribirá la resolución que nos ocupa, goza de competencia legal expresa para fijar directrices operativas del PNIS y dictar medidas excepcionales de implementación en los municipios de Tibú y Sardinata. La resolución **no invade la potestad reglamentaria del Presidente de la República (C.P. art. 189-11)**, pues se limita a desarrollar políticas ya definidas en el Decreto-ley 896 de 2017, y la estructura funcional establecida por el Decreto 1223 de 2020, sin crear obligaciones generales fuera de tales lineamientos.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

El Decreto-ley 896 de 2017, “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS”, se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de resolución que nos ocupa no deroga, subroga ni modifica ninguna disposición legal vigente alrededor del PNIS. En todo caso, el proyecto de resolución desarrolla al Decreto-ley 896 de 2017, en virtud de la habilitación dada por el Decreto 1223 de 2020.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Esta iniciativa encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional colombiana en materia de derechos de la población desplazada y programas de posconflicto. La Honorable Corte Constitucional, desde la Sentencia T-025 de 2004, ha reiterado la **condición de especial vulnerabilidad de las personas desplazadas y la responsabilidad reforzada del Estado para garantizar sus derechos fundamentales**. En esta sentencia se declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) debido a la respuesta insuficiente frente al desplazamiento, ordenando a todas las entidades competentes tomar acciones para superar las falencias estructurales en la atención a esta población. Este estado de cosas aún se mantiene en seguimiento, lo que implica que medidas como la presente –orientadas a asegurar vivienda digna, seguridad alimentaria e ingresos a familias desplazadas– son no solo permitidas sino exigidas por el mandato constitucional de protección a víctimas.

Por otro lado, la Corte ha reconocido la legitimidad de los programas derivados del Acuerdo Final de Paz, como el PNIS, siempre que se implementen conforme a los principios de buena fe, participación de las comunidades y prevalencia de los derechos de la población vulnerable. No se evidencia contradicción alguna entre la medida proyectada y pronunciamientos judiciales; al contrario, se da cumplimiento a órdenes y recomendaciones jurisprudenciales al articular la política de sustitución de cultivos con la protección de víctimas, garantizando el goce efectivo de sus derechos. En síntesis, el proyecto coadyuva a satisfacer las obligaciones estatales derivadas del bloque de constitucionalidad en materia de víctimas de conflicto y a materializar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición en el componente de reparación económica.

En esa misma línea jurisprudencial, la Corte Constitucional ha precisado reiteradamente que la

condición de víctima por desplazamiento forzado es primordialmente fáctica y no puede supeditarse al puro trámite registral ante el RUV. Así lo dejaron sentado, entre otras, las sentencias T-451 de 2014, T-834 de 2014 y T-446 de 2023, al indicar que el registro cumple una función meramente instrumental de focalización de la política pública, pero su ausencia no puede erigirse en barrera de acceso a las medidas de protección, asistencia y reparación a las que toda víctima tiene derecho. De igual modo, las sentencias T-1064 de 2012, T-211 de 2019, T-247 de 2022 y nuevamente la T-834 de 2014 resaltan que, atendiendo a los principios de buena fe, favorabilidad, enfoque diferencial y regla pro-víctima, el procedimiento de declaración debe ser accesible, seguro y respetuoso de la dignidad, evitando exigencias formales desproporcionadas para personas en altísima vulnerabilidad.

Por su parte, la providencia T-333 de 2019 afianzó esta posición al identificar los dos elementos sustanciales de la condición de víctima de desplazamiento —coacción que obliga al traslado y permanencia dentro del territorio nacional— y recalcar que corresponde al Estado reconocerla de inmediato cuando concurren tales circunstancias, sin exigir una relación causal estricta con el conflicto armado interno.

Del mismo modo, el Auto 093 de 2008 (seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004) y los Autos 004 de 2009, 205 de 2015 y 244 de 2025 subrayaron que el confinamiento constituye una violación grave y está estrechamente vinculado al desplazamiento forzado, por lo que habilita al Estado a adoptar medidas excepcionales —corredores humanitarios, ayudas especiales, esquemas logísticos de suministro— para salvaguardar la vida, integridad y mínimo vital de las comunidades. La resolución proyectada acoge íntegramente estos estándares: (i) reconoce la calidad de víctima mediante declaración individual o a través de censos masivos levantados por las autoridades locales, sin exigir la previa inscripción en el RUV; (ii) incorpora un procedimiento simplificado y garantista que elimina barreras formales, respeta el principio pro-víctima y asegura el acompañamiento institucional; y (iii) habilita una ruta excepcional de implementación del PNIS que combina transferencias directas y medios transaccionales restringidos, justamente para garantizar la subsistencia digna y la reactivación productiva en contextos de alto riesgo humanitario. De esta manera, la medida materializa las órdenes de la Corte en materia de atención a desplazados y confinados, refuerza la coherencia entre la política de sustitución y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y contribuye a la realización efectiva de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en su dimensión económica y territorial.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales:

El proyecto de resolución resulta viable jurídicamente toda vez que: (i) no es contrario a la Constitución Política o a la Ley, (ii) es compatible con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (iii) La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tiene, dentro de sus funciones, las facultades legales para expedirla.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La implementación excepcional del PNIS en favor de estas familias no implica costos adicionales significativos para el Estado, dado que se financiará con recursos ya asignados dentro del

programa. En efecto, el proyecto de resolución contempla utilizar los saldos disponibles en los *Planes de Atención Inmediata (PAI) familiares* y en los *Planes de Inversión* de las familias beneficiarias, es decir, dinero que oportunamente fue apropiado para el PNIS y que aún no ha sido ejecutado. Esto supone una optimización de los recursos existentes, evitando la inejecución o pérdida de fondos ya comprometidos para las familias de Tibú y Sardinata.

Además, la entrega de estos recursos pendientes directamente a los núcleos familiares víctimas - con los controles señalados en el proyecto de norma que nos ocupa- tendrá un impacto económico positivo en su bienestar y, en cierta medida, en la economía local. Cada familia beneficiaria podrá retomar o redefinir su proyecto productivo lícito (agrícola o no agrícola) en su nuevo lugar de residencia o en su territorio de origen una vez retornen, utilizando los insumos, bienes o asistencia técnica financiados con los recursos del PNIS que se les entregarán excepcionalmente. Esto contribuirá a restablecer sus medios de vida lícitos tras la pérdida sufrida por el desplazamiento, reduciendo su dependencia de la asistencia humanitaria pura y fomentando la autosuficiencia económica. En términos concretos, se espera que las familias puedan reactivar cultivos legales, pequeñas iniciativas agropecuarias o emprendimientos acordes con los planes de inversión aprobados, generando ingresos sostenibles. Dado que la mayoría de estas iniciativas productivas se desarrollarán *en entornos rurales*, también se dinamizará la economía local a través de la compra de materiales e insumos (p. ej., semillas, herramientas) en la zona de reubicación o retorno, y la eventual comercialización de excedentes. Esto encaja con el enfoque de “*paz total con desarrollo rural*” que busca el Gobierno, al vincular la atención a víctimas con la reactivación económica territorial.

Conviene destacar que el cumplimiento de los compromisos del PNIS con estas familias evita costos mayores a futuro. Si el Estado incumpliera o abandonara a las familias desplazadas del PNIS, podría ocurrir que: (a) las familias, ante la falta de alternativas económicas, retornaran a la economía ilegal (cultivo de coca), lo que generaría costos en seguridad y erradicación mucho más altos posteriormente, o (b) las familias quedarán en situación prolongada de asistencialismo, demandando ayudas humanitarias recurrentes (alojamiento, alimentación) sin producir riqueza. En cambio, al invertir proactivamente los recursos ya asignados al programa en proyectos productivos -destrabando las dificultades exacerbadas por la violencia a principios de 2025-, se siembra la base para que estas familias no recaigan en la vulnerabilidad extrema ni en actividades ilícitas, ahorrándole al Estado gastos de contención en el futuro y consolidando los resultados del proceso de paz.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El proyecto de resolución que nos ocupa no requiere para su implementación de partidas presupuestales o disponibilidad de recursos adicionales.

6. IMPACTO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación de la medida proyectada se estima **positivo o neutro**, en línea con los objetivos ambientales del propio PNIS y sin afectaciones adversas identificables. Es importante recordar que el PNIS, desde su concepción, constituye una

estrategia con **beneficios ambientales** al promover la **erradicación voluntaria de cultivos ilícitos** que suelen causar deforestación y degradación ambiental. La sustitución de cultivos de coca por proyectos lícitos (ya sean agrícolas sostenibles, agroforestales o de otro tipo) contribuye a la recuperación de suelos y bosques y previene prácticas nocivas.

7. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO PREVISTO EN EL NUMERAL 8 DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1437 DE 2011.

En cumplimiento de los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de resolución se publica en la sección de 'Transparencia y Acceso a la Información Pública' del sitio web de la ART, sección: 'PROYECTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO', con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, modificado por el Decreto 270 de 2017, y conforme los términos descritos en la Resolución 000423 de 2017, expedida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio que establece:

“Artículo 2. Plazos de publicación de los proyectos específicos de regulación. Los proyectos específicos de regulación de contenido general y abstracto que deban ser expedidos por la Agencia de Renovación del Territorio, deberán publicarse en la sección de Transparencia y Acceso a la Información Pública del sitio web de la ART, por lo menos durante ocho (8) días calendario”.

Por lo anterior, el proyecto de resolución estará publicado en la sección ya señalada **entre el 16 y el 23 de mayo de 2025.**

8. CUALQUIER OTRO ASPECTO QUE LA ENTIDAD CONSIDERE RELEVANTE O DE IMPORTANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN:

Dada la naturaleza victimizante de los hechos ocurridos, se tuvieron en cuenta insumos técnicos de entidades especializadas en monitoreo de crisis humanitarias. La *Defensoría del Pueblo*, a través del Sistema de Alertas Tempranas, emitió informes sobre la situación en el Catatumbo antes y durante 2025, identificando riesgos de desplazamiento masivo y confinamiento. La Alerta Temprana No. 009-2023 advirtió, por ejemplo, sobre enfrentamientos entre el ELN y facciones disidentes de las FARC en Norte de Santander, los cuales *configuraron eventos de desplazamiento masivo conforme a la Ley 1448* en municipios como Sardinata⁶. Si bien dicha alerta se refería a hechos de 2019-2020, anticipaba el patrón de violencia que posteriormente se materializó en 2025.

Más recientemente, en 2025, informes de organizaciones internacionales han documentado la crisis: *Human Rights Watch* publicó en marzo de 2025 un reporte detallando los abusos de los grupos armados en la frontera colombo-venezolana y señaló que más de 56 mil personas fueron desplazadas en el Catatumbo, calificando esta situación como una de las peores en décadas⁷. Este tipo de reportes, aunque de fuente no gubernamental, son considerados insumos técnicos por su metodología de documentación de campo y han sido tomados en cuenta para dimensionar la gravedad del problema y la urgencia de una respuesta. De igual modo, el *Sistema de Naciones Unidas (ACNUR, OCHA)* ha generado *snapshots* y documentos de situación humanitaria en 2025,


⁶ Ver: [Microsoft Word - AT N° 009-2023 NSANT-Bucarasica, El Zulia y Sardinata](#).

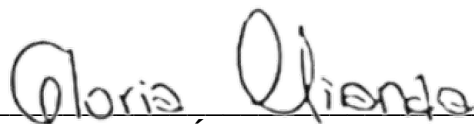
⁷ Ver: [Colombia: Grupos armados azotan región fronteriza | Human Rights Watch](#).

cuyos datos respaldan la estimación del número de familias desplazadas de Tibú y Sardinata y sus condiciones actuales (alojadas temporalmente en albergues, con necesidades básicas insatisfechas, etc.). Todo este acervo técnico-humanitario fundamenta las razones de conveniencia expuestas, evidenciando que nos enfrentamos a una situación extraordinaria que amerita medidas excepcionales.

9. SEGURIDAD JURÍDICA: Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia: SI: ____ NO: X

10. EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO No. 1081 de 2015: SI X NO ____

Proyectó: Juan Manuel Toro Zapata – Coordinador Jurídico DSCI. 
Revisó: Giovanni Andrés Páez González – Asesor despacho DSCI.
Aprobó: Gloria María Miranda Espitia – Directora Técnica DSCI.



GLORIA MARÍA MIRANDA ESPITIA

Directora técnica

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
Agencia de Renovación del Territorio