



Bogotá, 20 de Septiembre de 2013

Honorables Senadores

Honorables Representantes

Miembros de la Comisión VI de Senado y Cámara

Congreso de la República de Colombia

E.S.D.

Ref: Concepto UJ-1752/13 Proyecto de Ley 166 de 2012 Senado/ 243 de 2013 Cámara

En nuestra calidad de deudos de los mal llamados accidentes de tránsito y dado que esta iniciativa legislativa, en cada etapa de su desarrollo, ha dado respuesta a la aspiración participativa que incluye a todos los potencialmente afectados, encarnando la noción misma de la democracia y consagrándose como ejemplo de un modo muy exigente de hacer política porque obliga a anteponer la visión del conjunto a las preferencias inmediatas y a los intereses de las partes, la Liga Contra la Violencia Vial se permite presentar a los Honorables Congresistas algunas reflexiones frente al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda UJ-1752/13 en relación a la iniciativa.

En consideración a las declaraciones a posteriori del señor Ministro de Hacienda las cuales apuntan a la intención determinada de este Ministerio en fortalecer el Proyecto de Ley en el ámbito presupuestal, resulta conducente evocar lo que Organismos Internacionales como la OCDE han manifestado a este respecto: *“La mayor parte de los países necesitan mejorar su conocimiento sobre gastos como consecuencia de los accidentes de tráfico, tanto por parte del gobierno como de compañías aseguradoras, e invertir en mejoras en la seguridad vial y en la prevención de traumatismos. Las autoridades responsables de la seguridad vial necesitan esta información para preparar la documentación económica y financiera de los costes y la eficacia de las intervenciones propuestas para obtener el apoyo de todo el gobierno con el fin de financiar dichos programas innovadores, así como para la transparencia en la adjudicación de recursos para la prevención y el tratamiento de accidentes. **Hace falta un cambio radical en los recursos invertidos en la gestión de seguridad vial y en los sistemas de transporte seguro para conseguir los objetivos ambiciosos de seguridad vial en la mayor parte del mundo**”¹.*

¹ OBJETIVO CERO-Objetivos ambiciosos para la Seguridad Vial y el Enfoque sobre un Sistema Seguro-Centro de Investigación sobre el Transporte (OCDE) Título original: Towards Zero - Ambitious Road Safety Targets and the Safe System Approach -OECD, International Transport Forum. Published by : OECD Publishing , Publication date: 14 Oct 2008



Un análisis costo/beneficio es sin duda el elemento fundamental para garantizar el máximo beneficio de las medidas de seguridad vial financiadas por el presupuesto público u otra fuente de ingreso adicional y estimar así su verdadero impacto fiscal.

En este sentido, el beneficio financiero que deriva de un menor número de muertos y lesionados lo obtienen principalmente los usuarios de las vías. Ciertamente, dicho beneficio no aparece en el presupuesto público, sin embargo, es este mismo presupuesto público el que soporta los mayores gastos públicos relacionados con la inseguridad vial (costos de la pérdida del ingreso por muerte, costos de la pérdida de la calidad de vida para un núcleo familiar; costos de las víctimas sobrevivientes por servicios médicos; costos por seguridad social: incapacidades médico legales, pensión por discapacidad, aportes al sistema, etc.; pérdidas de ingreso para el sistema presupuestal –impuestos- consecuencia de las limitaciones para ser laboralmente productivo, etc.), **de donde resulta imprescindible mejorar el conocimiento sobre el “gasto” con el objeto de conocer los efectos reales del impacto fiscal del proyecto y los beneficios en términos de rentabilidad social**². De manera que el debate presupuestal deba centrarse en un riguroso análisis costo/beneficio y no en aspectos subsidiarios que pueden desviar el valor real de la iniciativa.

Sin lugar a dudas, el Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno- Ley 1420 de 2011 que eleva la seguridad Vial a Política de Estado y ordena al Ministerio de Transporte evaluar la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial, ha debido explorar alternativas para la asignación de recursos del presupuesto nacional u otras fuentes alternas aun cuando no se encuentren explícitas en las bases del Plan. En este sentido, la OCDE ha expresado: *“Un compromiso político sostenido al más alto nivel es esencial para mejorar la seguridad vial. Para garantizar esto, los gestores de seguridad vial no sólo deben desarrollar programas de seguridad vial basados en evidencias, sino que necesitan defender estrategias que reflejen un entendimiento de las obligaciones políticas, como las que tienen lugar durante el mandato electoral”*³

A continuación se presentan algunas consideraciones a las precisiones de carácter presupuestal conceptuadas por el Ministerio de Hacienda:

Precisiones de carácter Presupuestal a los artículos 4°, 2°, 12°,7° y 14° del Proyecto de Ley 166 de 2012 Senado/ 243 de 2013 Cámara:

Artículo 4°: El Instituto Nacional de Vías: En relación con la preocupación expresada en el concepto sobre los recursos provenientes del cobro de peajes y las funciones del INVIAS se incurre en un grave error de entendimiento frente al propósito del Proyecto de Ley, el cual precisa claramente: **Artículo 3.** *“La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) tendrá*

² The Handbook of Road Safety Measures. Rune ELVIK-Truls VAA. Instituto de Economía del Transporte de Noruega.



como **objeto la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país**. Será el **soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional**". Es decir, **es un órgano de "coordinación"** que se crea para **aumentar la eficacia** del conjunto de acciones y medidas ejecutadas por diferentes sectores y aumentar el nivel de seguridad vial, de ahí su enfoque multisectorial y multidisciplinario como elemento de innovación para revertir los lamentables resultados representados en la pérdida de vidas humanas y pérdida de la calidad de vida de los colombianos que evidencian una grave situación en la última década.

En correspondencia con la anterior es oportuno señalar el monto total por recaudo de peajes y el monto total de recaudo por seguridad en carreteras por el INVIAS y la ANI consignado en el informe exprés # 11 de la Contraloría General de la República:

Año	Recaudo Anual Peajes en Vías No Concesionadas	Recaudo Anual Seguridad en Carreteras en Vías no Concesionadas	Recaudo Anual peajes en Vías Concesionadas	Recaudo Anual Seguridad en Carreteras en Vías Concesionadas
2008	\$ 294.219.944.228	\$ 10.861.352.450 235	\$ 1.059.759.466.522	\$ 29.960.052.410
2009	\$ 309.298.835.025	\$ 10.522.057.555 235	\$ 1.175.254.458.757	\$ 31.038.060.744
2010	\$ 272.623.689.159	\$ 9.362.709.025 235	\$ 1.349.363.342.850	\$ 33.272.273.670
2011	\$ 308.047.794.902	\$ 8.631.908.100 240	\$ 1.670.991.850.562	\$ 33.894.421.645
2012*	\$ 184.305.267.871	\$ 6.800.582.880 240		

Fuente: INVIAS Cálculos CGR – DES Infraestructura. *Corte Agosto 31/12 - Agencia Nacional de Infraestructura (Informes exprés #11, Contraloría General de la República)

El mismo informe señala que en el periodo 2008 a 2011 y parcial 2012, el INVIAS ha pagado sentencias falladas en accidentes de tránsito por más de 26 mil millones de pesos (\$ 26.062.852.194) y *“que los recursos asignados para tal finalidad a través del proyecto Dotación de Señales, Construcción y Mejoramiento de Obras para Seguridad Vial, resultan insuficientes y distan notoriamente de los montos requeridos, situación que se presenta desde el año 2004”*



Vigencia Porcentaje	Valor Solicitado	Apropiación Inicial	Porcentaje Apropiado Inicial sobre el valor solicitado anualmente
2004	\$ 145.890.000.000	\$ 16.049.000.000	11,00%
2005	\$ 230.399.000.000	\$ 13.814.000.000	6,00%
2006	\$ 251.036.000.000	\$ 17.000.000.000	6,77%
2007	\$ 267.660.000.000	\$ 27.500.000.000	10,27%
2008	\$ 249.150.000.000	\$ 13.486.000.000	5,41%
2009	\$ 262.879.000.000	\$ 30.000.000.000	11,41%
2010	\$ 274.784.000.000	\$ 17.264.000.000	6,28%
2011	\$ 262.879.000.000	\$ 13.000.000.000	4,95%
2012	\$ 248.692.000.000	\$ 18.000.000.000	7,24%

Fuente: FCM-SIMIT. Cálculos CGR – DES Infraestructura (Informe exprés #11, Contraloría General de la República)

Artículo 2°: Creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. El concepto indica que los costos de la Agencia son incuantificables. Incuantificable es el daño y la tragedia humana que deriva de una Política de Seguridad Vial ineficaz. Es inaceptable que en un Estado Social de Derecho que debe propender por el fortalecimiento institucional como garantía de los bienes públicos (símbolo de progreso y modernismo), el administrador de los recursos de los ciudadanos saque argumentos técnicos de la manga obviando el impacto socio-económico consecuencia del flagelo, los compromisos adquiridos por Colombia y las sendas recomendaciones internacionales de propósito socio-económico como las efectuadas por la ONU y la OCDE en el marco de la Década de Acción para la Seguridad Vial. *“Se aconseja a todos los países que adopten y promuevan un nivel de ambición que trate de eliminar a largo plazo el número de víctimas mortales y heridos graves causados por la utilización del sistema de transporte por carretera. Esta ambición modificará la visión de la gente en cuanto a lo inevitable de los traumatismos causados por accidentes de tráfico, **transformará las responsabilidades sociales e institucionales** y modificará la forma en la que tienen lugar las intervenciones sobre seguridad vial. Será necesaria una cooperación internacional fuerte y sostenible para **movilizar los recursos y apoyar proporcionalmente la magnitud de las pérdidas teniendo en cuenta el número de víctimas mortales en carretera y heridos graves.** Especialmente se trata de los países con ingresos bajos y medios (..)”*. El gasto, que refleja la mayor preocupación del concepto, entra a ser accesorio por cuanto la rentabilidad de la inversión debe ser medida en términos socio-económicos (coste/beneficio).

Con el fin de ilustrar el costo socio-económico valorado que pueden alcanzar los traumatismos derivados de eventos de tránsito y el beneficio de prevenirlos, se presenta



el resultado del estudio PIN⁴ de la Unión Europea el cual da cuenta de los más de 250 mil millones de euros que “costaron” las vidas que no pudieron ser salvadas y de los más de 176 mil millones de euros que representaron las 102 mil vidas salvadas en una década en los países miembros de la U.E.

Valoración de las muertes en siniestros viales y valoración de la reducción en la Unión Europa 2001-2010

Año	Costo de una víctima fatal (UE) en Euros a 2009	Número de muertes prevenidas	Valoración total de la reducción de las muertes en las vías en Euros 2009	Número de muertes que podían haber sido prevenidas	Valoración proyectada de las muertes en las vías que podían haber sido prevenidas (igual al % de reducciones anuales para alcanzar el objetivo de la UE) en Euros 2009
2001					
2002	1.615.722	945	1.526.856.939	4.024	6.501.259.902
2003	1.630.263	3.958	6.452.581.441	7.750	12.634.119.411
2004	1.664.499	7.010	11.668.135.527	11.200	18.642.404.098
2005	1.689.466	8.980	15.171.405.833	14.395	24.319.798.521
2006	1.736.771	11.215	19.477.888.783	17.353	30.139.030.202
2007	1.780.190	11.772	20.956.402.088	20.093	35.769.501.878
2008	1.781.971	15.311	27.283.752.621	22.630	40.325.885.700
2009	1.700.000	19.479	33.113.994.000	24.979	42.464.423.731
2010	1.727.200	23.454	40.509.748.800	27.154	46.901.030.277
2002-2010		102.124	176.160.766.031	149.578	257.697.453.719

Fuente: 5Th Road Safety PIN Report , European Transport Safety Council 2010 - Anexo 1. Junio de 2011.

Para la mitad de este periodo en Colombia (2005-2010) más de 1.2 millones de años de vida potencialmente perdidos dejaron las muertes en eventos de tránsito lo que equivale a arrasar a la población de Barranquilla en su totalidad durante un año. Barranquilla contribuye con el 4.5% del PIB del país. Cerca de 200 mil años de vida saludables perdidos y 1.2 millones de días de incapacidades médico legales por cuenta de las lesiones en el año 2009 (Instituto Nacional de Medicina Legal Y Ciencias Forenses).

Llama la atención que el Ministerio de Hacienda insista en el “gasto” que representaría el “número de funcionarios que conformarían la Agencia” ignorando, por una parte, además del problema ético, de equidad social, de rentabilidad social y de la responsabilidad de la función pública, que ninguna de la Agencias creadas por este Gobierno definió en su

⁴ The Road Safety Performance Index “Knowledge for Leadership” -Ranking road safety performance across the EU



creación nada más allá de su estructura y objetivos. Por otra parte, ignorando que FASECOLDA en su propuesta del 9 de julio de 2013 modificatoria al Artículo 6 ° del Proyecto de Ley indica: “ *Los recursos provenientes del 3% de las primas que recauden anualmente las compañías aseguradoras (..) se trasladaran a partir del 1 de enero de 2014 a la Agencia Nacional de Seguridad Vial o a la entidad que el Gobierno Nacional designe mientras que dicha entidad comienza a operar*”. Con lo cual los recursos serían del orden de más de 40 mil millones de pesos vigencia 2012.

Lamentamos que no sean los únicos puntos que ignora el Ministerio de Hacienda. En la Auditoria Intersectorial Articulada a la Política Pública de Seguridad Vial el ente de control advierte sobre los más de 1.4 billones de pesos de las contribuciones SOAT (ECAT+FONSAT) que se encuentran parqueados “invertidos” en el sector financiero (TES y CDT’s), mientras las vías se desangran por cuenta de las muertes en eventos de tránsito. Advierte además el ente de control sobre los 48 mil millones de pesos, parqueados igualmente en inversiones en el sector financiero a nombre del Fondo de Prevención Vial. Recursos que haciendo una proyección financiera darían para un sostenimiento de la Agencia en un periodo ampliamente superior al Marco Fiscal de Mediano plazo, superando las responsabilidades fiscales del actual Gobierno.

Artículo 6°: Patrimonio: Indica el concepto que no se define una fuente clara de ingresos no obstante, la fuente, claramente definida “(...) 2% del 3% de las primas que recaudan las empresas aseguradoras que administran el SOAT (...)” y con cero impacto fiscal, pues no se determina monto alguno del presupuesto más allá de “*las partidas que se le asignen dentro del Presupuesto General de la Nación*”. Adicionalmente, la propuesta del gremio asegurador FASECOLDA ya mencionada y presentada en julio 9 de 2013 da cuenta de unos recursos que ascienden a los 40 mil millones de pesos hoy en manos de Fondo de Prevención Vial.

Resulta relevante mencionar que el Proyecto de Ley fue radicado con una fuente adicional de recursos: 5% de los recursos del ECAT, fuente descartada a solicitud del Ministro de Salud. En su segundo debate en Plenaria de Senado se radicó la misma proposición aumentando el monto, la cual se retiró durante la plenaria y se dejó constancia.

Aunque no es relevante para la discusión, a no ser porque evidencia la falta de rigor de quien administra el dinero de todos los colombianos, llama la atención los cálculos promedios de funcionamiento estimados para la Agencia de Seguridad Vial valorados por el concepto en 25 mil millones de pesos. A saber, que tan solo uno de los 4 elementos que se emplean para calcular el promedio de funcionamiento evaluado pesa el 52%. Esto corresponde a la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI que consigna una de las mayores y billonarias inversiones de la Política Pública del actual Gobierno. Los otros 3 elementos pesan 22%, 18% y 9%. Resulta matemáticamente lógico que el promedio global



aumente, no obstante, estadísticamente hay que comparar lo comparable, de lo contrario se incurre en un equívoco técnico.

Como corresponde, los **recursos que destine el Gobierno Nacional estén sujetos a las posibilidades fiscales de la Nación**, máxime cuando la Ley 1450 del Plan Nacional de Desarrollo eleva a política de Estado la Seguridad Vial, con lo cual se entiende que existe un compromiso del Gobierno Nacional consignado en la hoja de ruta de su Política, que no se contempló en el Marco Fiscal de Mediano Plazo por las razones expuestas anteriormente, dado que se identificaron otras fuentes de financiación. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo Ley 1450 establece: *“El MIT liderará la implementación de este plan, coordinará las acciones de los distintos niveles de Gobierno, y evaluará la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial, que lidere la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país”*.

El Proyecto de Ley de creación de la Agencia fue presentado por el Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte con el respaldo de 56 legisladores que tienen plena consciencia de los deberes con sus electores y sus ciudadanos. El liderazgo y la capacidad ejecutiva en la función pública, como en el sector privado, se mide además por los niveles de retorno socio-económico a la inversión, por la capacidad de gestionar recursos para el sector, y recuperar aquellos que se pierden por ineficiencia, lo que se encuentra justificado en el proyecto.

Artículo 12°: Fondo de Compensación para la Seguridad Vial: Por una parte es prudente señalar que el 58% de la mortalidad en el país por eventos de tránsito ocurre en municipios por fuera de las capitales de departamento. Que son numerosos los municipios que presentan tasas de mortalidad por este hecho hasta 20 puntos por encima del promedio nacional. Por otra parte, que el ente de control, en su Informe de Auditoría señala que *“respecto a la gestión de los recursos, que se han presentado por caducidades y prescripciones por multas a infracciones de tránsito en un valor potencial estimado en 691 mil millones de pesos”*. Así las cosas, el paso previo sería explorar mecanismos que fortalezcan el recaudo de multas antes de entrar a estudiar cómo se redistribuirían esos recursos. Recaudo que trasciende el interés económico que, aun cuando incide de forma productiva evitando la pérdida de ingresos públicos por deficiente gestión, garantiza que no habrá impunidad frente a la transgresión de las normas de tránsito; la impunidad corroe la fe pública y la democracia. En este punto, resulta igualmente conveniente advertir lo consignado en la Ley 1450: *“El Plan Nacional de Desarrollo parte de la base de que el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional. La Prosperidad debe*



llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, distritos, departamentos y regiones donde viven”.

Artículo 14°: Observatorio Nacional de Seguridad Vial. A este efecto se debe tener en cuenta: Primero, que en lo relacionado con el Observatorio las bases de Ley 1450 indican: *“Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país”*. El artículo 14 del proyecto de señala que *“El Observatorio de Seguridad Vial, hará parte de la estructura administrativa de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (...)”*. Segundo, que es el Estado el garante de la seguridad de los colombianos en el tránsito y transporte. Tercero, que independientemente de los programas alternos que ejecute el Fondo, el Artículo 244 de la Ley 100 estableció una única y clara función: *“realización de campañas de prevención vial (...)”*, no obstante, en referencia a este artículo el ente de control ha señalado: *“El querer del legislador fue eso, un FONDO y no otra entidad, organización, empresa, etc. Por tanto estaríamos hablando de dos (2) organismos diferentes, toda vez que el FONDO que se creó con base en el artículo 244 de la Ley 100 de 1993, no existe en la actualidad porque fue suplantado en el año 2009 por la CORPORACIÓN”*⁵

Artículo 7°: Corporación Fondo de Prevención Vial: Un Estado Social de Derecho debe propender por el fortalecimiento Institucional que no es otra cosa que el fortalecimiento de lo público en garantía de que los bienes y servicios lleguen al ciudadano. En particular, es necesario aclarar los presuntos hallazgos fiscales de los cuales advierte el ente de control en relación a los recursos de origen parafiscal ejecutados por el Fondo de Prevención Vial. De la misma forma es necesario aclarar los aspectos jurídicos que dieron lugar a la Corporación Civil para la Administración del Fondo de Prevención Vial tal y como lo ha señalado el ente de control. Por último y como se ha mencionado, el ente de control señala que existen cerca de 48 mil millones de pesos invertidos por el Fondo de Prevención Vial en el sector financiero provenientes de los recursos parafiscales que aportan los ciudadanos.

Para concluir, sorprende la pobreza técnica y nimiedad del argumento desvirtuando la ineluctable naturaleza del objeto del Proyecto: Un órgano de “coordinación” que se crea para aumentar la eficacia del conjunto de acciones y medidas ejecutadas por diferentes sectores. Esta iniciativa obedece al imperativo de hacer realidad los derechos sociales y ciudadanos, la Ley es y debe ser la producción de la voluntad general; las muertes y lesiones por inseguridad vial, segunda causa de muerte violenta en el país, dejan sendos pasivos socio-económicos que superan, desde toda óptica el costo. Habría de preguntarse en ¿cuánto estima el Ministerio de Hacienda el costo de una vida?. ¿de seis mil vidas humanas?

⁵ Informe Exprés No. 15 Contraloría General de la República



La sociedad no puede aceptar que el interés colectivo se vea amenazado o entre en contrabalanza con otros intereses. Este proyecto obedece al interés superior de una Nación por un mal que en una década no se ha podido yugular.

Con nuestros sentimientos de consideración y respeto, de los Honorables Congresistas, cordialmente.

Mary BOTTAGISIO
Directora Ejecutiva
Liga Contra la Violencia Vial