Bogotá, D.C., 29 de julio de 2020

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor,

En nuestra calidad de congresistas y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 y 239 de la ley 5ª de 1992, y 13 de la ley 974 de 2005, presentamos a consideración del Honorable Congreso el presente proyecto de ley “Por medio de la cual se adopta una Política pública para la optimización de la red vial terciaria en el territorio nacional”.

De los Honorables Congresistas,

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA LUIS FERNANDO GOMEZ BETANCUR**

Senador de la República Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NO. DE 2020**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA RED VIAL TERCIARIA EN EL TERRITORIO NACIONAL”**

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

**Artículo 1.** El Gobierno Nacional implementará una política pública para el mantenimiento, conservación, mejoramiento, sostenimiento y ampliación de la red vial terciaria que cubra todo el territorio nacional.

**Artículo 2.** En el Presupuesto General de la Nación de cada año, se incluirá una partida que se incrementará cada año porcentualmente, de acuerdo con el índice de precios, la cual para el primer año tendrá una base de dos billones de pesos, y formará parte del monto de presupuesto que cada año se asigna a INVIAS.

**Artículo 3.** Este rubro presupuestal será distribuido a todos los municipios del país con vías terciarias, los cuales recibirán cada año el monto distribuido de estos recursos, en la modalidad de crédito condonable, para adelantar y ejecutar el proyecto de mantenimiento, conservación, mejoramiento, sostenimiento y ampliación de la red vial terciaria en su jurisdicción.

**Artículo 4.** Los criterios para definir la cuantía en la asignación del crédito condonable para cada municipio, deberán priorizar proporcionalmente la extensión de la red vial terciaria no pavimentada, la categorización del municipio, el porcentaje de ruralidad, el nivel de dependencia de los recursos del sector central nacional, prevaleciendo el apoyo a los municipios con menor capacidad fiscal.

**Artículo 5.** La aprobación del crédito para el año siguiente, estará sujeta a la aprobación de un convenio de desempeño suscrito por el Alcalde, para el giro de los recursos del año inmediatamente anterior.

**Artículo 6.** El convenio de desempeño se suscribirá entre el Municipio y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y será evaluado y calificado por INVIAS.

**Artículo 7.** De no aprobarse o no cumplirse satisfactoriamente el convenio, el municipio debe reembolsar los recursos de ese año, lo cual se cumplirá no recibiendo el año siguiente el crédito nuevamente.

**Artículo 8.** En la ejecución de esta política pública participarán el Gobierno Nacional a través de INVIAS, las gobernaciones cuando aporten recursos para cofinanciar proyectos relacionados con el objeto de esta ley, los municipios como ejecutores de los recursos y las juntas de acción comunal que conformen grupos de peones camineros.

**Artículo 9.** Control y vigilancia, los concejos municipales recibirán informes de las veedurías ciudadanas, harán control de la ejecución de los recursos por parte de la administración municipal y enviarán informes semestrales al INVIAS, los cuales serán tenidos en cuenta por este organismo como validador, para la evaluación del convenio de desempeño. Estos informes deben ser remitidos a la Contraloría General de la República en el marco de su competencia. Por ser recursos nacionales, la auditoría no la podrán hacer las contralorías territoriales.

**Artículo 10.** La optimización de la red vial terciaria en Colombia establecida en esta ley, promoverá la generación de ingresos en la comunidad, vinculando a esta en la ejecución, la cual se realizará en la modalidad de peones camineros organizados por las Juntas de Acción Comunal de las regiones aledañas y beneficiadas de las redes viales terciarias.

**Artículo 11.** Con los recursos establecidos en esta ley, los municipios realizarán las siguientes intervenciones:

* Nuevos tratamientos de la malla vial terciaria.
* Implementación de productos para la estabilización del suelo.
* Limpieza de drenajes.
* Rocería.
* Limpieza y construcción de cunetas.
* Remoción de derrumbes.
* Reconstrucción de zanjas de coronación y limpieza.
* Reparación o instalación de señales.

**Artículo 12.** Dependiendo de las características de la red terciaria en cada municipio, el inventario y los requerimientos en su momento, con los recursos se podrá además:

* Construir placas huella.
* Adelantar alternativas viables y adecuadas de pavimento o asfalto.
* Reparar o construir puentes vehiculares.
* Rectificaciones de vía.
* En regiones rurales para las cuales es imposible una vía para vehículos, construir puentes para motos, peatones y animales, o implementar sistemas de garruchas.
* Atender emergencias causadas por las olas invernales.

**Artículo 13.** Complementariamente se debe adelantar el Programa de Mantenimiento Mecanizado, en las siguientes actividades:

* Conformación mecánica de la banca.
* Reposición de afirmado.

**Artículo 14.** La ejecución de la política comprometerá a los alcaldes, a suministrar toda la información para nutrir el inventario de la red terciaria nacional, actualizándolo cada año. Información actualizada y acumulada para que el Ministerio de Transporte o INVIAS elaboren una matriz permanentemente actualizada del estado de la red vial terciaria, permitiendo una eficiente administración de esta red.

**Artículo 15.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte reglamentarán el procedimiento para la ejecución de los recursos con los cuales se implementará el objeto de esta ley, en un plazo máximo de dos meses después de sancionada.

**Artículo 16.** Con los recursos del crédito condonable y con la debida justificación, los departamentos y los municipios podrán cofinanciar para mayores obras en la red vial de sus municipios, en proyectos, con la nación, con gobernaciones, con proyectos ZOMAC, con recursos del Sistema General de Regalías, con Comités de Cafeteros o similares.

**Artículo 17.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA LUIS FERNANDO GOMEZ BETANCUR**

Senador de la República Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Banco Interamericano de Desarrollo en un documento denominado, Salir del Túnel Pandémico con Crecimiento y Equidad, haciendo referencia a la forma en que los gobiernos latinoamericanos deben afrontar la fase de reactivación económica postcrisis del CVID19, plantea que dada la necesidad de gatillar una recuperación económica rápida al salir del túnel, de todo el menú de reformas fiscales y regulatorias, priorizar aquellas de rápida implementación e impacto directo e inmediato, como el gasto en la infraestructura, puede ser la estrategia correcta y por qué no, volver estas medidas de reactivación en una política permanente.

Entre las estrategias a adoptar, una de las más necesarias en Colombia es el fortalecimiento de la inversión en infraestructura, carretas, puertos, telecomunicaciones entre otros, que apoye la interconexión del mercado interno y a este con los mercados internacionales. Desarrollar un ambicioso plan en materia de vías terciarias, permite ejecutor recursos de inversión que dinamizarán las economías de los municipios colombianos, generará ingresos de los pobladores quienes podrán ofrecer mano de obra remunerada, permitirán que los campesinos productores tengan mejores opciones para sacar sus productos al mercado y poder obtener excedentes al vender sus productos con menos costos, se mejorarán las condiciones del transporte interveredal e intermunicipal, y se valorizarán las pequeñas inversiones rurales y las pequeñas propiedades, entre otros beneficios.

1. **PROBLEMAS ACTUALES EN LA RED TERCIARIA.**

* No hay un inventario consolidado de las vías terciarias, (“Ausencia de información sobre la red terciaria, actualizada y sistematizad. Uno de los principales obstáculos en la implementación de sistemas de gestión vial es la inexistencia de información organizada que facilite la toma de decisiones de los municipios y la concurrencia de esfuerzos de diferentes categorías de gobierno, toda vez que no es posible determinar el estado de las vías, el tipo de intervención que requiere ni el grado de urgencia con el que debe intervenirse” CONPES 3857).
* No hay planificación ni lineamientos definidos para la intervención de las vías terciarias.
* No existe un esquema definido de financiación.
* No existe un esquema definido de contratación exclusivo para este tipo de vías.
* Hay duplicidad y hasta multiplicación de esfuerzos desarticulados.
* Recursos insuficientes para atender las vías terciarias, (“Al analizar la inversión de cada nivel de gobierno en la red regional durante los últimos diez años se evidencian distintas tendencias. Por un lado, la inversión de la nación en vías terciarias, por kilómetro, ha fluctuado de acuerdo a la disponibilidad de recursos libres de inflexibilidades del sector y el comportamiento de ingresos fiscales atados a los precios de las materias primas”. Conpes 3857).
* Los municipios, especialmente los de menor categoría, no cuentan con recursos suficientes para hacer un mantenimiento integral y permanente de estas vías terciarias y frecuentemente deben asumir los costos por emergencias invernales que destruyen estas vías. Asumir estos costos, absolutamente necesarios para las comunidades del sector rural, implica dejar de hacer inversiones en salud, educación, servicios públicos y otros también fundamentales.

1. **SUJETO DE LA PROPUESTA.**

Dentro del Sistema de Información Nacional de Carreteras, están las “vías veredales o de tercer orden”:

|  |  |
| --- | --- |
| **A CARGO DE** | **KILÓMETROS** |
| MUNICIPIOS | 100.748 |
| DEPARTAMENTOS | 13.959 |
| NACIÓN | 27.577 |
| **TOTAL** | **142.284** |

1. **EXPERIENCIA BASE DE LA PROPUESTA.**

En los años 2009 y 2010, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006- 2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, el Gobierno nacional llevó a cabo el Programa de Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias (PROVIDER), como estrategia para generar empleo de mano de obra intensiva no calificada. Este programa fue liderado por el Dr. Oscar Iván Zuluaga, Ministro de Hacienda y Crédito Público, con la participación del Ministerio de Transporte, del INVÍAS y de 538 municipios que decidieron participar en el programa como prestatarios de un crédito condonable por valor de 120 millones de pesos para cada municipio que cumpliera los requisitos determinados para tal fin. Este programa contó con la asesoría y el apoyo del Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF), a través de una consultoría especializada.

1. **PROPUESTA CENTRAL.**

Retornar a este esquema, actualizándolo, redimensionándolo y adecuándolo a las circunstancias actuales, garantizando que el gobierno nacional incluirá en los presupuestos generales de la nación de los años subsiguientes, una partida con un monto base inicial que puede ser de 2 billones de pesos, destinados a todos los municipios colombianos para que los alcaldes adelanten un Programa de Mantenimiento, Conservación, Mejoramiento, Sostenimiento y Ampliación de las red vial terciaria en su jurisdicción.

El gobierno nacional reglamentaría la asignación de estos créditos, con base en criterios que permitan definir la cuantía en la asignación del crédito condonable para cada municipio, los cuales deberán priorizar proporcionalmente la extensión de la red vial terciaria no pavimentada, la categorización del municipio, el porcentaje de ruralidad, el nivel de dependencia de los recursos del sector central nacional, prevaleciendo el apoyo a los municipios con menor capacidad fiscal.

Todos los municipios recibirán cada año el monto de estos recursos actualizados según se defina en la implementación de la política pública, en la modalidad de crédito condonable, para adelantar y ejecutar el proyecto correspondiente. La aprobación del crédito para el año siguiente, estará sujeta a la aprobación de un convenio de desempeño suscrito por el alcalde, para el giro de los recursos del año inmediatamente anterior.

Convenio de desempeño que podrá ser evaluado y calificado por el Ministerio de Hacienda y el INVIAS.

De no aprobarse o no cumplirse satisfactoriamente el convenio, el municipio debe reembolsar los recursos de ese año, lo cual se cumplirá no recibiendo el año siguiente el crédito nuevamente.

Esta modalidad de los CRÉDITOS CONDONABLES es una estrategia de gobernabilidad interesante, por la cercanía que se puede lograr entre el Gobierno Nacional y los Municipios, además de la oportunidad de involucrar de manera directa a las comunidades, lo que genera mayor sentido de pertenencia con mayor eficiencia y legitimidad para la inversión de los recursos.

1. **PARTICIPANTES.**

* **Ejecución:**
  + Gobierno Nacional: INVIAS.
  + Administración Municipal.
  + Juntas de Acción Comunal y/o peones camineros.
* **Control y vigilancia:**
  + Concejos Municipales.
  + Veedurías ciudadanas.
  + Organismo validador del convenio.
  + Entidades de Control.

1. **OBJETIVO CENTRAL.**

Optimización de la red vial terciaria en Colombia y generación de ingresos en la comunidad.

1. **OBJETIVOS ADICIONALES.**

* Generación de ingresos a las comunidades que participen en la ejecución que puede ser en la modalidad de peones camineros.
* Participación de las juntas de acción comunal de las regiones aledañas y beneficiadas de las redes viales terciarias.
* Con una buena inversión de recursos en el mantenimiento y conservación de las VIAS TERCIARIAS, además de la generación de empleo rural, se estaría impactando también el DESARROLLO RURAL de las regiones, teniendo en cuenta que con mejores vías, los campesinos van a poder sacar más fácil sus productos para su comercialización, logrando mejor calidad de vida, se incentiva la permanencia de los campesinos en las zonas rurales evitando la llegada de estos a las ciudades, engrosando cinturones de miseria.
* Apoyar la descentralización.
* Planificación de una política pública con priorización.
* Disminuir costos de ejecución desde el gobierno central, eliminar costos administrativos o de intermediación, facilitar en el tiempo la ejecución, desechar cualquier justificación de cupos indicativos para estas inversiones y empoderar a la ciudadanía para la vigilancia y control de la ejecución de la inversión por parte de los alcaldes.

1. **INTERVENCIONES A REALIZAR CON ESTA PROPUESTA.**

* Nuevos tratamientos de la malla vial terciaria.
* Implementación de productos para la estabilización del suelo.
* Limpieza de drenajes.
* Rocería.
* Limpieza y construcción de cunetas.
* Remoción de derrumbes.
* Reconstrucción de zanjas de coronación y limpieza.
* Reparación o instalación de señales.

Dependiendo de las características de la red terciaria en cada municipio, el inventario y los requerimientos en su momento, con los recursos se podrá además:

* Construir placas huella.
* Adelantar alternativas viables y adecuadas de pavimento o asfalto.
* Reparar o construir puentes vehiculares.
* Rectificaciones de vía.
* En regiones rurales para las cuales es imposible una vía para vehículos, construir puentes para motos, peatones y animales, o implementar sistemas de garruchas.
* Atender emergencias causadas por las olas invernales.

Complementariamente al PROGRAMA DE CAMINEROS y para mejorar la transitabilidad de las vías, se debe hacer el PROGRAMA DE MANTENIMIENTO MECANIZADO, consistente básicamente en las siguientes actividades:

* Conformación mecánica de la banca.
* Reposición de afirmado.

Este programa mecanizado puede ser realizado directamente por los Municipios, en aquellos que tienen maquinaria propia; muchos municipios cuentan con maquinaria pero en la mayoría de los casos no tienen los recursos suficientes para ponerla en operación y los recursos del CRÈDITO CONDONABLE pudieran servirles también para atender el mantenimiento de las vías con dicha maquinaria.

En algunos sitios de altas pendientes o de difícil mantenimiento, vale la pena considerar la construcción de PLACAS - HUELLAS con diseños tipo INVIAS, las cuales son obras varios años de durabilidad, de mucho menos costo al que tiene la construcción de un pavimento tradicional.

En los casos en que por limitación de recursos no sea posible la construcción de PLACAS - HUELLAS, también es posible acudir a otras alternativas innovadoras como por ejemplo la ESTABILIZACIÒN DE RASANTES mediante la utilización de productos químicos; esto como una forma de adelantar mantenimientos en las vías, más duraderos y a unos costos más bajos, sobre todo en aquellas zonas en las que no hay material de afirmado para aplicar sobre la superficie de rodadura de las vías o en las que por factores ambientales y/o legales se dificulta de explotación de material e afirmado. Sobre los citados productos químicos para la estabilización de suelos y rasantes en las vías. (Existe cualquier cantidad de documentación y tratados técnicos disponibles.)

Otro condicional: La ejecución de la política comprometerá a los alcaldes, a suministrar toda la información para nutrir el inventario de la red terciaria nacional, actualizándolo cada año. Información actualizada y acumulada para que el Ministerio de Transporte o INVIAS elaboren una matriz permanentemente actualizada del estado de la red vial terciaria, permitiendo una eficiente administración de esta red.

1. **BENEFICIO ADICIONAL.**

Serán los alcaldes en consenso con la comunidad los que prioricen las intervenciones, profundizando el proceso descentralizador que inspiro la Constitución de 1.991. Se implementarán buenas prácticas en la contratación y ejecución del mantenimiento por parte de los alcaldes. Ya se estableció en la ley la modalidad de pliegos únicos para una transparente contratación pública en el nivel territorial.

1. **COFINANCIACIONES.**

Con los recursos del crédito condonable y con la debida justificación, los departamentos y los municipios podrán cofinanciar para mayores obras en la red vial de sus municipios, en proyectos:

* Con gobernaciones.
* Con la nación.
* Con proyectos ZOMAC.
* Con regalías.
* Con comités de cafeteros o similares.

1. **IMPORTANCIA DEL MANTENIMIENTO SEGÚN EL CONPES 3857.**

“La importancia del mantenimiento vial Existen diferentes tipos de intervención que se realizan en la vía de acuerdo con su estado actual y sus necesidades futuras. Para que la toma de la decisión sobre la intervención necesaria sea óptima, es indispensable comprender los elementos que constituyen y afectan la vía y la forma en que evoluciona su deterioro, en función de las repeticiones de carga del tránsito que pasan a través del tiempo y de la acción del clima. El deterioro de las vías aumenta de manera progresiva. Una vía en buen estado inicial se demora varios años para pasar del estado bueno (A) al estado regular (B), pero luego se demorará menos tiempo en pasar al estado malo (C) y aún menos tiempo para llegar al estado pésimo (D), dependiendo de la suficiencia o insuficiencia de la conservación. Este modelo de deterioro acelerado se materializa en la medida en que se pierde la impermeabilidad de la capa de rodadura. Esto por el desgaste superficial y la acción combinada del tránsito y la agresividad de las lluvias, que afecta las condiciones funcionales y estructurales de la vía. Las condiciones funcionales de una vía se encuentran asociadas con la seguridad y comodidad que la superficie de rodadura ofrece para la circulación. Las condiciones estructurales se refieren a la integridad y estado de todas las capas que conforman la estructura del pavimento, incluyendo el suelo. Cuando el componente estructural de un pavimento se encuentra deteriorado se producen fallas en la capa de rodadura que afectan su funcionalidad. El deterioro de estas dos condiciones, funcionales y estructurales, incrementa los costos de operación vehicular para los usuarios, por concepto de mayor consumo de combustibles, neumáticos, repuestos, desgaste del vehículo, mayor duración de los tiempos de viaje y por accidentes de tránsito. Además, los costos de las intervenciones de reparación, rehabilitación y reconstrucción de las vías (cuando se producen daños estructurales) también son mayores a los correspondientes al mantenimiento rutinario y periódico, efectuado oportunamente. Es recomendable que los planes de intervenciones estén basados en el análisis del deterioro de los pavimentos (capas de rodadura) y permitan asignar recursos para: • Mantenimiento y conservación rutinaria de vías en buen estado, así como el monitoreo de las mismas para la identificación temprana de amenazas. Esto con el objetivo de que las vías no lleguen a un estado en el que sean necesarias intervenciones más costosas. • Reparaciones puntuales y mantenimiento periódico de vías en regular estado. La priorización de la intervención de sitios críticos (incluyendo puentes), es decir aquellos sitios donde existan obstáculos que estén impidiendo el paso normal de los vehículos. • Rehabilitación o reconstrucción de tramos en mal estado, incluidos los puentes y demás estructuras especiales. Soluciones definitivas a sitios críticos que se identifiquen como recurrentes. • Mejoramiento de las especificaciones de las vías dependiendo de las demandas actuales y proyectadas. Esto con el fin de no hacer inversiones en rehabilitaciones que duren poco tiempo porque la vía requiera actividades de mejoramiento.”

El gobierno adoptará la política incluyendo una partida anual en el presupuesto general de la nación para cumplir con el objeto de esta ley, recursos que estarán comprendidos entre los que se destinen en el presupuesto para el INVIAS.

En los anteriores términos, presentamos este proyecto de ley a consideración del Congreso de la República de Colombia.

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA LUIS FERNANDO GOMEZ BETANCUR**

Senador de la República Representante a la Cámara