

Bogotá D.C, 29 de julio de 2026

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

ASUNTO: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

Respetado Secretario,

Presento a consideración de la Cámara de Representantes del Congreso de la República el Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, se establece el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA, se fortalece la gestión integral de la infraestructura vial terciaria, se adiciona el Decreto Ley 1961 de 2023 y se dictan otras disposiciones”. Iniciativa legislativa de origen congresional que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradezco surtir su trámite correspondiente.

Cordialmente

GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026

“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, se establece el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA, se fortalece la gestión integral de la infraestructura vial terciaria, se adiciona el Decreto Ley 1961 de 2023 y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, con el fin de fortalecer la gestión integral de la infraestructura vial terciaria mediante la articulación institucional, la concurrencia y cofinanciación territorial, la participación comunitaria y la sostenibilidad de las intervenciones.

ARTÍCULO 2. SISTEMA NACIONAL DE CAMINOS E INTEGRACIÓN RURAL - CAMINOS VEREDALES. Créase el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES como un mecanismo de articulación, coordinación, concurrencia y asistencia técnica entre entidades del orden nacional, territorial, regional y comunitario para la gestión integral de la infraestructura vial terciaria, especialmente aquella orientada a conectar cabeceras municipales, centros poblados y zonas rurales dispersas, así como las conexiones entre éstas.

ARTÍCULO 3. Adiciónense los numerales 5.21, 5.22, 5.23, 5.24 y 5.25 al artículo 5 del Decreto Ley 1961 de 2023, así:

(...)

5.21. Coordinar y administrar el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES, como mecanismo de articulación institucional, asistencia técnica y concurrencia territorial para la gestión de la infraestructura vial terciaria.

5.22. Implementar y mantener actualizado el Inventario Nacional Georreferenciado de la Red Vial Terciaria, en articulación con el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras - SINC y en coordinación con entidades del orden nacional y territorial.

5.23. Desarrollar y actualizar bancos de diseños tipo para la infraestructura vial terciaria.

5.24. Promover mecanismos de concurrencia, cofinanciación y articulación interinstitucional para proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

5.25. Implementar, coordinar y fortalecer los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla, promoviendo mecanismos de cooperación, concurrencia y uso compartido de maquinaria para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación, sostenibilidad y atención de emergencias de la infraestructura vial terciaria. (...)

ARTÍCULO 4. ACTORES DEL SISTEMA. Serán actores del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES:

1. El Ministerio de Transporte;
2. El Instituto Nacional de Vías Regionales - INVIR o quien haga sus veces;

3. El Instituto Nacional de Vías – INVÍAS o quien haga sus veces;
4. Los departamentos;
5. Los municipios y distritos;
6. Las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;
7. Las Corporaciones Autónomas Regionales y;
8. Los organismos de acción comunal.
9. Las asociaciones campesinas, las comunidades y organizaciones étnicas, así como las demás formas de organización social legalmente constituidas y reconocidas, en los términos de la presente ley.

ARTÍCULO 5. COORDINACIÓN DEL SISTEMA. El Instituto Nacional de Vías Regionales - INVIR o quien haga sus veces, ejercerá la coordinación técnica y operativa del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES.

El INVIR o quien haga sus veces, promoverá espacios y mesas regionales de articulación territorial para la priorización, coordinación y seguimiento de estrategias e intervenciones relacionadas con la infraestructura vial terciaria; sin perjuicio de los espacios de articulación territorial que puedan ser convocados por los gobernadores y alcaldes para la coordinación de estrategias e intervenciones relacionadas con la conectividad vial terciaria.

PARÁGRAFO. El INVIR o quien haga sus veces, establecerá los lineamientos y mecanismos de funcionamiento, articulación, convocatoria y coordinación del sistema y de los espacios territoriales desarrollados en el presente artículo.

ARTÍCULO 6. INVENTARIO NACIONAL GEORREFERENCIADO. El Instituto Nacional de Vías Regionales – INVIR o quien haga sus veces, en articulación con el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras – SINC y las entidades territoriales; administrará y mantendrá un componente especializado de información georreferenciada para la infraestructura vial terciaria, que incluirá, entre otros, la localización, las características técnicas, el estado de las vías, los puntos críticos y las intervenciones ejecutadas, destinado a apoyar los procesos de planeación, priorización, seguimiento y coordinación del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios y distritos remitirán al INVIR o quien haga sus veces, la información preliminar disponible sobre su red vial terciaria, la cual servirá como diagnóstico inicial para la conformación y actualización del componente especializado de información georreferenciada, que será consolidada, validada y actualizada periódicamente por el INVIR o quien haga sus veces, en articulación con el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras –SINC– y las entidades territoriales.

ARTÍCULO 7. PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES. Las intervenciones realizadas en el marco del Sistema deberán priorizarse conforme a criterios relacionados con: acceso a servicios esenciales, transporte escolar, producción agropecuaria, seguridad alimentaria, riesgo de aislamiento, gestión del riesgo, pobreza, conectividad regional, turismo y condiciones de transitabilidad rural.

ARTÍCULO 8. BANCO NACIONAL DE DISEÑOS TIPO. El Instituto Nacional de Vías Regionales - INVIR o quien haga sus veces, desarrollará y actualizará un Banco Nacional de Diseños Tipo para la infraestructura vial terciaria, orientado a facilitar la estructuración y ejecución de intervenciones de construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

El Banco podrá incorporar soluciones relacionadas con placa huella, cinta huella, pavimentos rurales, drenajes, alcantarillas, box culvert, obras de arte, estabilización de suelos, manejo de aguas, muros de contención, entre otras soluciones y estructuras adaptadas a las condiciones rurales y territoriales.

El Banco Nacional de Diseños Tipo desarrollará diseños tipo diferenciados que respondan a las condiciones geográficas, topográficas, geológicas, geotécnicas, hidrológicas y climáticas del territorio nacional, incorporando soluciones específicas para zonas de cordillera, ladera, piedemonte, llanura y demás contextos territoriales, con el fin de garantizar intervenciones seguras, eficientes y adaptadas a las particularidades de cada región.

ARTÍCULO 9. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y COOPERACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL TERCIARIA. El Instituto Nacional de Vías Regionales – INVIR o quien haga sus veces, así como los departamentos, distritos y municipios, podrán celebrar convenios, alianzas estratégicas y demás mecanismos de cooperación previstos en el ordenamiento jurídico con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en programas de infraestructura vial rural, para la asistencia técnica, la transferencia de conocimiento, el fortalecimiento de capacidades y la estructuración, ejecución y desarrollo de programas y proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

Lo previsto en el presente artículo no excluye la posibilidad de que las entidades públicas celebren mecanismos de cooperación con otras entidades públicas o privadas, instituciones académicas, entidades gremiales o de cooperación internacional que acrediten experiencia técnica en infraestructura vial, de conformidad con la normatividad vigente.

ARTÍCULO 10. FUENTES DE FINANCIACIÓN. Las políticas, estrategias, programas, proyectos e iniciativas que se desarrollen en el marco del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, podrán financiarse mediante:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación;
2. Recursos de las entidades territoriales;
3. Recursos del Sistema General de Regalías;
4. Recursos de cooperación nacional e internacional;
5. Obras por impuestos;
6. Convenios interadministrativos;
7. Aportes públicos o privados permitidos por la ley;
8. Las demás fuentes de financiación autorizadas por la Ley.

ARTÍCULO 11. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN Y ACCESO A CRÉDITO PARA INFRAESTRUCTURA VIAL TERCIARIA. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER y las demás entidades financieras públicas del orden nacional y territorial podrán desarrollar líneas, mecanismos e instrumentos de financiación dirigidos a los departamentos, municipios y distritos para la estructuración, financiación y ejecución de proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria, así como al fortalecimiento de los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla previstos en la presente ley.

Estos mecanismos podrán incorporar esquemas de crédito, tasa compensada, asistencia técnica y demás instrumentos financieros permitidos por la ley.

Para efectos de la presente ley, los programas, proyectos e inversiones relacionados con infraestructura vial terciaria podrán considerarse proyectos estratégicos para la conectividad rural, la integración territorial y el desarrollo regional.

ARTÍCULO 12. CONCURRENCIA Y COFINANCIACIÓN TERRITORIAL. La Nación, los departamentos, municipios, distritos, los esquemas asociativos territoriales previstos en la ley y demás entidades públicas podrán concurrir técnica, administrativa, operativa y financieramente en la planeación, estructuración, financiación y ejecución de programas y proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

La concurrencia podrá realizarse mediante aportes financieros, asistencia técnica, disposición y uso compartido o suministro de maquinaria amarilla, equipos, materiales de construcción, insumos y demás bienes destinados a la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación y atención de emergencias de la infraestructura vial, así como mediante la estructuración de proyectos y otros mecanismos de articulación interinstitucional permitidos por la ley.

PARÁGRAFO. Las entidades del orden nacional y territorial que desarrollen proyectos de infraestructura vial terciaria deberán reportar al INVIR o quien haga sus veces, la información correspondiente a las intervenciones ejecutadas, así como aquella necesaria para la actualización del componente especializado de información georreferenciada.

ARTÍCULO 13. INCENTIVOS AL MANTENIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD VIAL. El Gobierno Nacional promoverá mecanismos e incentivos tales como criterios diferenciales de cofinanciación, programas de asistencia técnica, acceso preferente a instrumentos de financiación y reconocimiento a buenas prácticas; orientados a fortalecer el mantenimiento preventivo, la sostenibilidad, el mejoramiento progresivo y la rehabilitación de la infraestructura vial terciaria.

ARTÍCULO 14. BANCOS REGIONALES DE MAQUINARIA AMARILLA. El Instituto Nacional de Vías Regionales –INVIR– o quien haga sus veces, en coordinación con los departamentos, distritos y municipios, implementará y coordinará la conformación de los

Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla, como un instrumento permanente de apoyo a las entidades territoriales para fortalecer su capacidad operativa destinada a la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación, sostenibilidad y atención de emergencias de la infraestructura vial, con especial énfasis en la red vial terciaria.

Los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla estarán conformados por maquinaria amarilla y los equipos complementarios necesarios para la ejecución de obras públicas, incluyendo, entre otros, motoniveladoras, retroexcavadoras, excavadoras hidráulicas, cargadores frontales, buldóceros, vibrocompactadores, compactadores, minicargadores, volquetas y demás maquinaria especializada requerida para el cumplimiento de sus fines.

Los Bancos Regionales podrán conformarse mediante esquemas de cooperación y concurrencia entre entidades del orden nacional y territorial, de manera individual o asociada, incluso entre municipios de diferentes departamentos cuando ello contribuya a una gestión más eficiente y responda a criterios de conectividad territorial, eficiencia operativa o necesidades comunes de intervención. Para tal efecto, podrán desarrollar mecanismos de articulación como el uso compartido de maquinaria, programación conjunta, administración coordinada y demás instrumentos que permitan optimizar su operación y garantizar la disponibilidad permanente de los equipos.

La Nación concurrirá con los departamentos, distritos y municipios en la financiación para la adquisición, reposición, modernización, mantenimiento preventivo y correctivo, operación y aseguramiento de la maquinaria que integre los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla, de conformidad con las apropiaciones y disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las demás normas que regulan la sostenibilidad fiscal. Con este fin, podrán destinarse recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías, aportes de las entidades territoriales, convenios interadministrativos, cooperación nacional o internacional, donaciones y demás fuentes de financiación legalmente autorizadas.

La asignación y utilización de la maquinaria atenderá criterios objetivos de extensión de la red vial, necesidades de mantenimiento, capacidad fiscal de las entidades territoriales, índices de ruralidad, afectaciones derivadas de emergencias o desastres naturales, condiciones socioeconómicas del territorio y prioridades de conectividad, garantizando los principios de eficiencia, transparencia, concurrencia y equidad territorial.

PARÁGRAFO 1. Las entidades del orden nacional que administren maquinaria, equipos, vehículos especializados e implementos incorporados al patrimonio del Estado, incluidos, entre otros, aquellos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), o provenientes de procesos de extinción de dominio, decomiso, incautación, abandono o cualquier otro mecanismo de incorporación al patrimonio público; podrán priorizar, cuando la normatividad vigente lo permita, su destinación a los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de cofinanciación, asignación, administración, operación, uso compartido, mantenimiento preventivo y correctivo, reposición, modernización, control y seguimiento de los Bancos Regionales de

Maquinaria Amarilla, con el fin de garantizar su sostenibilidad, disponibilidad permanente y utilización eficiente en beneficio de la infraestructura vial de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 15. TRÁMITE PRIORITARIO PARA EL APROVECHAMIENTO DE CANTERAS O FUENTES LOCALES DE MATERIALES PARA LA INFRAESTRUCTURA VIAL TERCIARIA. Las autoridades ambientales competentes darán trámite prioritario a las solicitudes de permisos, concesiones, autorizaciones y demás actuaciones administrativas que resulten necesarias para el aprovechamiento de fuentes locales de materiales destinadas exclusivamente a proyectos de infraestructura vial terciaria desarrollados mediante la Autorización Temporal prevista en el artículo 116 de la Ley 685 de 2001 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para el efecto, brindarán orientación y asistencia técnica a las entidades territoriales y sus contratistas, promoverán la articulación de las actuaciones administrativas de su competencia y procurarán consolidar, cuando sea procedente, los requerimientos de información necesarios para el trámite.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Agencia Nacional de Minería, reglamentará el procedimiento de coordinación interinstitucional para la atención de las solicitudes de permisos, concesiones, autorizaciones y demás actuaciones ambientales asociadas a las Autorizaciones Temporales previstas en el artículo 116 de la Ley 685 de 2001, con el fin de articular las actuaciones de las autoridades mineras y ambientales competentes, evitar la fragmentación de los trámites administrativos entre dichas autoridades, promover criterios técnicos uniformes, reducir la duplicidad en los requerimientos de información y facilitar el abastecimiento oportuno y eficiente de materiales para proyectos de infraestructura vial terciaria, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación minera y ambiental vigente.

ARTÍCULO 16. CRITERIOS PARA LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y AMBIENTALES EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL TERCIARIA. Las autoridades competentes, incluidas las autoridades ambientales, en el ejercicio de sus funciones, aplicarán criterios de proporcionalidad, razonabilidad, coordinación, eficiencia y diferenciación técnica en la atención de las solicitudes de permisos, concesiones, autorizaciones, avales sectoriales, conceptos técnicos y demás actuaciones administrativas relacionadas con proyectos de infraestructura vial terciaria, teniendo en cuenta la naturaleza, escala, complejidad y potencial impacto de las intervenciones. Para tal efecto, procurarán simplificar los trámites, promover la articulación institucional, evitar la duplicidad de requerimientos y reducir cargas administrativas innecesarias, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación vigente.

Las actuaciones administrativas y los requerimientos de información deberán guardar correspondencia con las características y los riesgos propios del proyecto, procurando evitar exigencias o cargas administrativas que resulten desproporcionadas frente a la naturaleza y alcance de las intervenciones, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación vigente.

ARTÍCULO 17. PROGRAMA CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA. Créase el Programa **CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA** como un componente permanente del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES,

implementado por las entidades del orden nacional y territorial, para promover la participación organizada de las comunidades en el desarrollo de las obras menores de infraestructura vial terciaria, de conformidad con la presente ley.

ARTÍCULO 18. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y SOCIAL. La ejecución de las obras menores de infraestructura vial terciaria previstas en el Programa **CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA** podrá realizarse mediante los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento vigente con los organismos de acción comunal, de conformidad con las normas que regulan la materia.

Los organismos de acción comunal podrán aportar, entre otros, mano de obra, materiales de construcción, estudios y diseños, maquinaria amarilla, equipos, herramientas, así como contribuciones en dinero, en los términos permitidos por la ley.

PARÁGRAFO. En el marco del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, las entidades públicas nacionales y territoriales que lo integran, garantizarán, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, espacios de participación para las asociaciones campesinas, las comunidades y organizaciones étnicas, así como para las demás formas de organización social legalmente constituidas y reconocidas, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas, proyectos e iniciativas del Sistema.

ARTÍCULO 19. CICLO PERMANENTE DE GESTIÓN COMUNITARIA. Las actuaciones desarrolladas en el marco del Programa **CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA** se desarrollarán mediante un proceso de coordinación entre las entidades públicas y los organismos de acción comunal que podrá comprender, entre otras, la identificación de las necesidades por parte de la comunidad, la visita y evaluación técnica de la entidad competente, la priorización de la intervención, la celebración del mecanismo de participación correspondiente, la ejecución de las obras, el acompañamiento técnico y el mantenimiento de la infraestructura vial.

ARTÍCULO 20. ASISTENCIA TÉCNICA Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal que implementen el Programa **CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA** promoverán el fortalecimiento progresivo de las capacidades técnicas, organizativas y operativas de los organismos de acción comunal mediante asistencia técnica, capacitación y demás acciones de acompañamiento orientadas a mejorar su participación en la gestión de la infraestructura vial terciaria.

Para el cumplimiento de este propósito, podrán brindar apoyo técnico y, cuando resulte procedente, suministrar o poner a disposición maquinaria amarilla, equipos, materiales de construcción, insumos y demás bienes necesarios para la ejecución de las obras, de conformidad con la normatividad vigente.

PARÁGRAFO. Las entidades que implementen el Programa podrán desarrollar estrategias de formación, asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades dirigidas a las

asociaciones campesinas, comunidades y organizaciones étnicas, así como a las demás organizaciones sociales que participen en el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, de conformidad con la presente ley.

ARTÍCULO 21. OBRAS MENORES DE INFRAESTRUCTURA VIAL TERCIARIA. Para efectos de la presente ley, se entenderán por obras menores de infraestructura vial terciaria aquellas intervenciones localizadas y de baja complejidad técnica que, de acuerdo con el diagnóstico técnico de la entidad competente, puedan ejecutarse mediante mecanismos de participación comunitaria.

Se consideran obras menores, entre otras, las relacionadas con el mantenimiento rutinario y periódico, la conservación, el mejoramiento básico, la rehabilitación puntual, el manejo de aguas y drenajes, la estabilización de taludes y puntos críticos, las obras de arte menores, la construcción de placa huella y cinta huella en tramos localizados y la recuperación de la transitabilidad, así como las demás intervenciones de naturaleza similar orientadas a garantizar la funcionalidad y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

En ningún caso se considerarán obras menores aquellas intervenciones que, por su magnitud, complejidad técnica o nivel de riesgo, requieran diseños especializados o procedimientos constructivos que excedan el alcance de los mecanismos de participación comunitaria previstos en la presente ley.

ARTÍCULO 22. SEGUIMIENTO Y CONTROL. Las entidades del orden nacional y territorial que desarrollen intervenciones en el marco del Programa **CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA** garantizarán el seguimiento técnico, administrativo y financiero de las actuaciones ejecutadas mediante mecanismos de participación comunitaria, durante su ejecución y hasta la entrega de las obras, verificando el cumplimiento de las especificaciones técnicas, la adecuada utilización de los recursos públicos y los compromisos asumidos por las partes.

Las actuaciones desarrolladas en el marco del Programa deberán sujetarse a los principios de planeación, transparencia, publicidad, trazabilidad, responsabilidad y control previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 23. PLATAFORMA PÚBLICA DE SEGUIMIENTO. El Gobierno Nacional implementará una plataforma pública digital para seguimiento de inversiones, maquinaria, intervenciones y proyectos relacionados con la infraestructura vial terciaria.

ARTÍCULO 24. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley y desarrollará los aspectos previstos en ella dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 25. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La infraestructura vial terciaria constituye uno de los principales instrumentos de integración territorial, acceso a servicios esenciales, competitividad agropecuaria, conectividad regional y reducción de brechas sociales en Colombia.

No obstante, durante décadas nuestro país ha enfrentado importantes problemas estructurales relacionados con el deterioro progresivo de la red vial terciaria, la ausencia de mecanismos permanentes de mantenimiento y conservación, la desarticulación institucional, la debilidad técnica y financiera de numerosas entidades territoriales y la insuficiencia de información actualizada para la adecuada planeación e intervención de esta infraestructura.

Precisamente, el Documento CONPES 3857 del año 2016 *“Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria”* identificó que Colombia carecía de una política pública integral, articulada y sostenible para la gestión de la infraestructura vial terciaria, evidenciando

importantes problemáticas estructurales relacionadas con la planeación, financiación, priorización, información y ejecución de las intervenciones sobre la red vial terciaria.¹

En particular, el citado documento² señaló expresamente lo siguiente:

“En primer lugar, la inexistencia de inventarios completos, actualizados y sistematizados no permite establecer el estado y necesidades específicas de la red regional. En segundo lugar, la falta de lineamientos claros para la priorización de intervenciones evita que se pueda realizar un proceso de planificación claro y organizado. En tercer lugar, la ausencia de reglas de participación en la financiación de los proyectos genera atomización de esfuerzos económicos de los diferentes actores. Por último, la ausencia de lineamientos frente a la forma de contratar el mantenimiento de las vías terciarias genera poca competencia en los procesos de contratación, la duplicidad de esfuerzos de las entidades estatales y falta de registros suficientes sobre la forma de ejecutar los recursos destinados a las vías terciarias.”

Asimismo, este CONPES también reconoció que gran parte del deterioro de las vías terciarias del país se encontraba asociado precisamente a la inexistencia de mecanismos permanentes de conservación y mantenimiento; situación que históricamente ha generado mayores costos de rehabilitación, pérdida de transitabilidad y afectaciones sobre la conectividad rural, la productividad agropecuaria y el acceso de las comunidades rurales a servicios esenciales.

En resumen, el documento identificó problemáticas relacionadas con: (1) Ausencia de estrategias permanentes de mantenimiento preventivo, (2) Dispersión de competencias entre distintos niveles de gobierno, (3) Falta de actualización del inventario vial, (4) Limitadas capacidades técnicas y presupuestales de numerosos municipios, (5) Baja articulación institucional y (6) Dificultades para priorizar e intervenir de manera eficiente la red vial terciaria.

En este orden de ideas, resulta necesario fortalecer un modelo de gestión integral de la infraestructura vial terciaria que articule la coordinación institucional, la concurrencia territorial, la planeación técnica, la actualización del inventario vial y la participación de las comunidades, así como promover soluciones técnicas adaptadas a las características propias de los territorios rurales del país, con el propósito de garantizar una gestión más eficiente, sostenible y articulada.

II. JUSTIFICACION - LIMITACIONES ESTRUCTURALES DEL MODELO ACTUAL DE GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL TERCIARIA.

De acuerdo con el Documento CONPES 4161 del año 2025, el país cuenta con una red de carreteras aproximada de 205.581 kilómetros, de los cuales 18.160 kilómetros

¹ Departamento Nacional de Planeación [DNP], Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Presidencia de la República. (2016). *Documento CONPES 3857: Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*. Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. Bogotá D.C., Colombia.

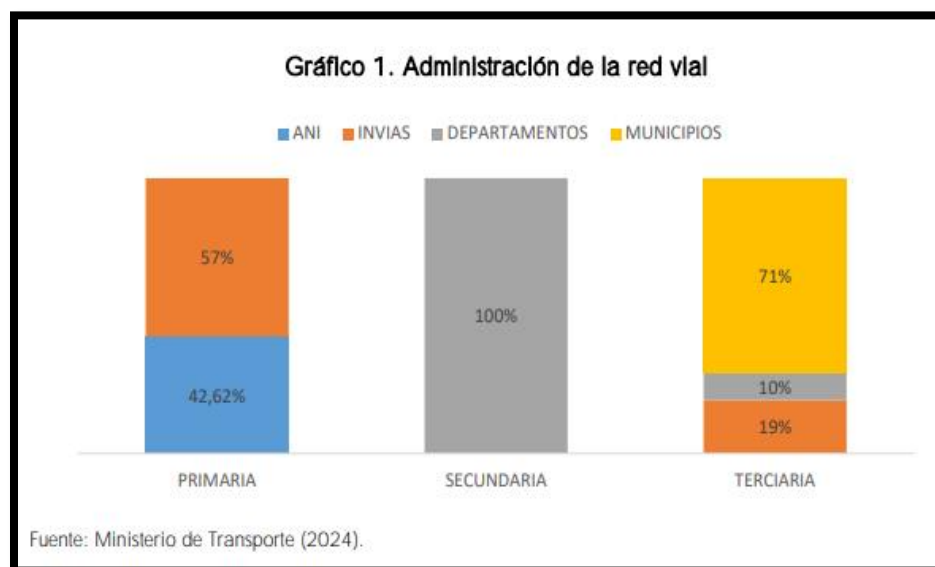
² DNP, *Documento CONPES 3857: Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*, p. 9.

corresponden a la red primaria, 45.137 kilómetros a la red vial secundaria y 142.284 kilómetros a la red vial terciaria.

Estas cifras evidencian que más del 69,2 % de la infraestructura vial del país corresponde a la red terciaria, la cual conecta veredas, centros poblados y territorios rurales dispersos, constituyéndose en el principal mecanismo de integración territorial, acceso a servicios esenciales, comercialización de la producción agropecuaria y movilidad de millones de colombianos que habitan en las zonas rurales.

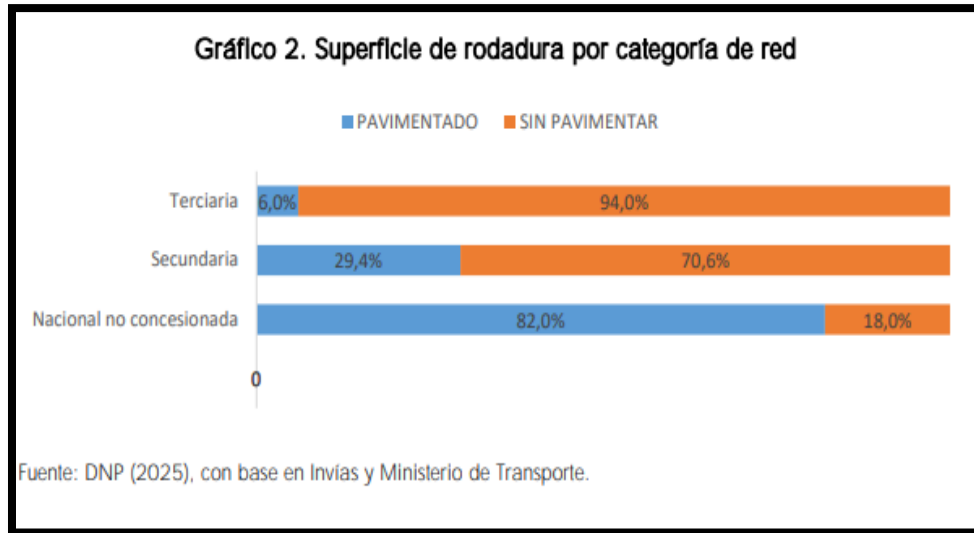
El CONPES 4161, además, afirma, que la administración de la red vial, se distribuye de la siguiente manera:

- Red primaria: De los 18.160 kilómetros que conforman la red primaria a cargo del Gobierno Nacional, 10.421 kilómetros (57%) son administrados por el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y 7.739 kilómetros (43 %) por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, mediante contratos de concesión.
- Red secundaria: La red vial secundaria, integrada por 45.137 kilómetros, se encuentra en su totalidad bajo la administración de los departamentos.
- Red terciaria: De los 142.284 kilómetros que conforman la red vial terciaria, 100.748 kilómetros (71%) son administrados por los municipios, 13.959 kilómetros (10 %) se encuentran a cargo de los departamentos y 27.577 kilómetros (19 %) bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS.



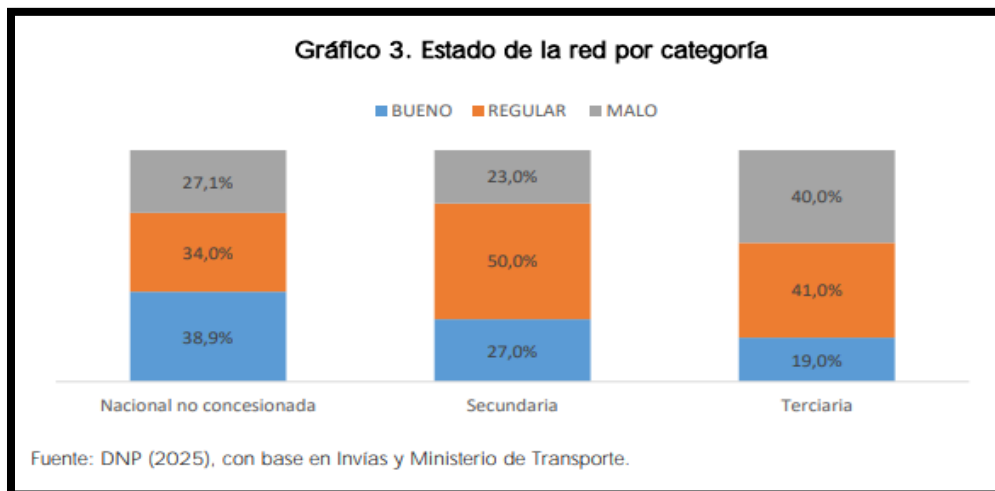
Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Documento CONPES 4161. Declaración de importancia estratégica de los proyectos que hacen parte del programa “Vías para la Paz”.*

Igualmente, señala que la red vial terciaria continúa presentando importantes deficiencias tanto en su superficie como en su estado de conservación. En cuanto a su superficie, aproximadamente el 70 % corresponde a vías en afirmado, el 24 % permanece en tierra y únicamente el 6 % se encuentra pavimentado.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2025). Documento CONPES 4161. Declaración de importancia estratégica de los proyectos que hacen parte del programa “Vías para la Paz”.

En relación con su estado, apenas el 19 % de la red se encuentra en buenas condiciones, mientras que el 41 % presenta un estado regular y el 40 % restante se encuentra en mal estado.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2025). Documento CONPES 4161. Declaración de importancia estratégica de los proyectos que hacen parte del programa “Vías para la Paz”.

Las anteriores cifras reportadas con corte a la vigencia 2025, reflejan no solo el alto nivel de descentralización de la infraestructura vial terciaria que existe en nuestro país, sino que, además, permiten evidenciar las profundas limitaciones estructurales existentes para garantizar su sostenibilidad, mantenimiento y conservación, especialmente en municipios con limitadas capacidades fiscales, técnicas y operativas.

En la práctica, el modelo de descentralización terminó trasladando aproximadamente el 70% de la red vial terciaria del país a los municipios. Esto significa que, el tipo de infraestructura que requiere mayores esfuerzos y una gestión permanente de mantenimiento, atención de emergencias, transitabilidad y conservación; terminó quedando a cargo de las entidades territoriales con menores capacidades fiscales, técnicas, administrativas y operativas para asumir tal responsabilidad.

Esta situación resulta particularmente compleja si se tiene en cuenta que actualmente el 87% de los municipios colombianos corresponde a municipios de 6ª categoría³, que son entidades territoriales que históricamente han enfrentado limitadas capacidades fiscales, técnicas, operativas y administrativas para garantizar procesos permanentes de mantenimiento, conservación, mejoramiento, rehabilitación y sostenibilidad vial.

Como consecuencia, el modelo actual de gestión de la infraestructura vial terciaria presenta importantes limitaciones estructurales, especialmente en territorios rurales dispersos y municipios con baja capacidad institucional, donde las necesidades de conectividad superan ampliamente las capacidades financieras y operativas disponibles para atender de manera sostenible una amplia red vial terciaria como la que tenemos en nuestro país.

A ello se suma la ausencia histórica de mecanismos suficientemente articulados de concurrencia territorial, coordinación institucional, asistencia técnica y sostenibilidad operativa que permitan complementar las capacidades de los municipios en la gestión de la infraestructura vial terciaria.

Adicionalmente, y pese a lo que representó la creación del Instituto Nacional de Vías Regionales - INVIR como entidad especializada; en todo caso, aún persisten importantes desafíos para consolidar al INVIR como un verdadero articulador nacional de la gestión de la infraestructura vial terciaria, con capacidad de liderazgo técnico, coordinación territorial, concurrencia institucional y fortalecimiento operativo de los distintos actores involucrados en la conectividad rural del país. Por ello, resulta necesario avanzar hacia un modelo que permita fortalecer el papel estratégico del INVIR no solamente como administrador de una parte de la red vial terciaria nacional, sino como entidad articuladora de mecanismos de asistencia técnica, coordinación interinstitucional, concurrencia territorial, sostenibilidad vial y gestión integral de toda la infraestructura vial terciaria del país.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURIDICO.

³ Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2023). *Propuestas Misión de Descentralización: Nuevas categorías de entidades territoriales*. Bogotá D.C. Disponible en: <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/documentos/PublishingImages/Paginas/Res%C3%BAmenes/Categor%C3%ADas%20de%20entidades%20territoriales.pdf>. El documento evidencia que, para el año 2022, el 87,7 % de los municipios colombianos correspondía a la categoría 6 (967 de 1.102 municipios), reflejando la alta concentración de entidades territoriales con limitadas capacidades fiscales y administrativas.

La presente iniciativa encuentra fundamento en diversos mandatos constitucionales y legales que atribuyen al Estado la responsabilidad de promover el desarrollo territorial, garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos y asegurar la integración de las zonas rurales mediante el fortalecimiento de la infraestructura vial.

En primer lugar, el artículo 2° de la Constitución Política establece como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución.

De igual manera, el artículo 64 superior, al reconocer al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, dispuso la obligación estatal de promover el acceso a las vías terciarias, como elemento fundamental para mejorar las condiciones de vida de la población rural en Colombia. A su vez, el artículo 65 ibidem, al consagrar el derecho humano a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, estableció que el Estado priorizará, entre otros aspectos, la construcción de infraestructura física para la producción de alimentos, entre las que se encontraría el acceso a las vías terciarias. Desde esta perspectiva el fortalecimiento de la infraestructura vial terciaria constituye un instrumento indispensable para garantizar la conectividad rural, facilitar la comercialización de la producción agropecuaria y contribuir al cumplimiento efectivo de estos mandatos constitucionales.

En concordancia con lo anterior, el artículo 209 de la Constitución consagra que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de coordinación, concurrencia, eficacia, economía y descentralización; principios que orientan la creación del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES como mecanismo de articulación entre las entidades nacionales y territoriales.

Por otro lado, el presente proyecto de ley se soporta en el diagnóstico estructural contenido en el Documento CONPES 3857 de 2016⁴, el cual constituye el principal referente de política pública en materia de infraestructura vial terciaria. Si bien con posterioridad se expidió el Documento CONPES 4161 de 2025⁵, mediante el cual se declaró la importancia estratégica del programa “Vías para la Paz”, este no reformuló dicho diagnóstico, sino que actualizó la información disponible y confirmó la persistencia de las problemáticas estructurales identificadas desde hace más de una década.

El modelo actual de gestión de la infraestructura vial terciaria se rige principalmente por lo dispuesto en la Ley 105 de 1993⁶, mediante la cual se establecieron los principios generales del sector transporte y la distribución de competencias sobre la infraestructura vial del país.

⁴ DNP, Documento CONPES 3857: *Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*.

⁵ Departamento Nacional de Planeación. (2025). Documento CONPES 4161. *Declaración de importancia estratégica de los proyectos que hacen parte del programa “Vías para la Paz”*. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)

⁶ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

Asimismo, la Ley 1228 de 2008⁷ creó el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras – SINC y definió la clasificación de la red vial nacional en: (1) vías arteriales o de primer orden, (2) vías intermunicipales o de segundo orden y (3) vías veredales o de tercer orden; donde estas últimas corresponden a vías cuya funcionalidad principal consiste en comunicar cabeceras municipales con centros poblados, veredas y zonas rurales dispersas, así como conectar distintas veredas entre sí, constituyendo uno de los principales mecanismos de integración territorial y conectividad rural.

Posteriormente, el Decreto Ley 1961 de 2023⁸ creó el Instituto Nacional de Vías Regionales – INVIR como entidad especializada para el fortalecimiento de la infraestructura vial regional y terciaria.

Por tanto, la presente iniciativa se suscribe dentro de ese marco normativo, fortaleciendo las funciones del INVIR, articulando los instrumentos existentes y creando un sistema permanente de coordinación para la gestión integral de la infraestructura vial terciaria, sin modificar la distribución constitucional de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

En tratándose del programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA, la iniciativa se alinea con el marco constitucional y legal de participación comunitaria y concurrencia territorial desarrollado en la legislación colombiana, incluyendo figuras como los convenios solidarios y demás mecanismos de participación comunitaria previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

La Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la participación comunitaria en la ejecución de obras y actividades de interés comunitario, especialmente mediante mecanismos como los convenios solidarios y demás formas de participación comunitaria territorial. Sobre el particular, la Sentencia C-126 de 2016⁹ declaró exequible la posibilidad de celebrar convenios solidarios con juntas de acción comunal hasta por la mínima cuantía, señalando que tales mecanismos desarrollan el principio constitucional de participación ciudadana y permiten contribuir al cumplimiento de los fines del Estado dentro del marco de la contratación pública.

Por su parte, en las sentencias C-398 de 2024¹⁰ y C-033 de 2026¹¹, pese a que se declararon inexecutable algunas disposiciones relacionadas con esquemas especiales de contratación comunitaria y contratación directa; la Corte reiteró que la participación comunitaria no se opone al régimen de contratación estatal, precisando que este tipo de mecanismos deben necesariamente desarrollarse dentro del marco constitucional y legal aplicable, con observancia de los principios de transparencia, selección objetiva,

⁷ Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales. Se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones.

⁹ Corte Constitucional. (2016). *Sentencia C-126 de 2016*. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C., 9 de marzo de 2016.

¹⁰ Corte Constitucional. (2024). *Sentencia C-398 de 2024*. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Bogotá D.C., 19 de septiembre de 2024

¹¹ Corte Constitucional. (2026). *Sentencia C-033 de 2026*. Conjuez (a) ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá D.C., 25 de febrero de 2026.

responsabilidad y reserva de ley en materia contractual; aspectos con los cuales se alinea el presente proyecto de ley.

Así las cosas, la presente iniciativa desarrolla un modelo de gestión participativa de la infraestructura vial terciaria que, en el marco del concepto de obras menores previsto en esta propuesta, promueve la participación de los organismos de acción comunal a través de los mecanismos de participación comunitaria reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente, en armonía con los principios constitucionales y las reglas que rigen la contratación estatal, sin crear un régimen excepcional de contratación ni modificar las reglas generales aplicables a la participación comunitaria.

IV. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley contiene 25 artículos, a través de los cuales se incorpora un conjunto de medidas orientadas a fortalecer la capacidad institucional, técnica y territorial del país para la gestión integral de la infraestructura vial terciaria, promoviendo una mayor articulación territorial, mejor planeación vial, asistencia técnica y participación comunitaria para la sostenibilidad de la conectividad vial, así:

1. Creación del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES y fortalecimiento institucional del INVIR.

El presente proyecto propone la creación del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES como un mecanismo de articulación, asistencia técnica y coordinación entre entidades del orden nacional, territorial, regional y actores comunitarios y sociales vinculados a la conectividad vial rural.

La iniciativa parte del reconocimiento de que una de las principales limitaciones históricas en la gestión de la infraestructura vial terciaria, ha sido la dispersión institucional y la ausencia de espacios permanentes de articulación entre los distintos actores responsables de su financiación, estructuración, ejecución, mantenimiento y priorización de intervenciones.

En ese orden de ideas, el artículo 3° del proyecto fortalece el rol técnico y articulador del Instituto Nacional de Vías Regionales - INVIR como organismo especializado en la infraestructura vial regional y terciaria del país, encargado de contribuir a superar problemáticas históricas relacionadas con la desarticulación institucional, la dispersión de competencias, la ausencia de información vial actualizada y las limitadas capacidades territoriales para la gestión de la infraestructura vial terciaria.

Para lograr este propósito, el mencionado artículo 3° incorpora nuevos numerales al artículo 5° del Decreto Ley 1961 de 2023¹², orientados a fortalecer las competencias relacionadas con la coordinación del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES, la implementación y actualización de un Inventario Nacional Georreferenciado de la Red Vial Terciaria, el desarrollo de un banco de diseños tipo; así

¹² Por el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales. Se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones.

como la promoción de mecanismos de concurrencia, cofinanciación, articulación institucional y bancos regionales de maquinaria amarilla.

El artículo 4° identifica los principales actores del sistema donde se incluyen actores con competencia en materia de infraestructura vial. No obstante, dado que los caminos veredales trascienden el ámbito estrictamente vial e involucran aspectos ambientales y de gestión del riesgo, también se incorporan las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como actores del Sistema, con el fin de asegurar la debida articulación institucional. De igual forma, se incluyen a los organismos de acción comunal, en atención a su papel en la ejecución de obras e intervenciones comunitarias relacionadas con los caminos veredales, y a las asociaciones campesinas, comunidades y organizaciones étnicas, así como las demás formas de organización social legalmente constituidas y reconocidas, para fortalecer su participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas, proyectos e iniciativas del Sistema, en los términos previstos en la presente iniciativa.

Por su parte, el artículo 5° asigna al INVIR la coordinación técnica y operativa del Sistema, así como la promoción de espacios y mesas regionales de articulación territorial orientados a la coordinación, el seguimiento y la priorización de estrategias e intervenciones para el fortalecimiento de la conectividad vial terciaria.

Por tanto, la propuesta no crea una nueva entidad administrativa ni una estructura burocrática independiente, sino que busca fortalecer mecanismos de coordinación, articulación y asistencia técnica entre los distintos niveles de gobierno y actores territoriales relacionados con la infraestructura vial terciaria del país.

La utilización de la denominación “CAMINOS VEREDALES” atribuida al Sistema, obedece a la necesidad de armonizar la iniciativa con la clasificación vial vigente en Colombia. En efecto, el artículo 1° de la Ley 1228 de 2008¹³, así como la Resolución 411 de 2020¹⁴ proferida por el Ministerio de Transporte, establecen que las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se clasifican en arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden.

En ese sentido, la denominación propuesta busca mantener coherencia con la terminología técnica y normativa vigente aplicable a la infraestructura vial terciaria o de tercer orden, especialmente aquella orientada a la conectividad de veredas, centros poblados y territorios rurales dispersos.

2. Inventario Nacional Georreferenciado de la Red Vial Terciaria

El artículo 6° del proyecto propone el desarrollo y la actualización permanente de un componente especializado de información georreferenciada para la infraestructura vial

¹³ Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones

¹⁴ Por la cual se establecen los criterios técnicos para la categorización de las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional y se dictan otras disposiciones

terciaria, en articulación con el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras – SINC y las entidades territoriales.

La propuesta no pretende sustituir ni duplicar el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras – SINC, sino fortalecer la disponibilidad de información técnica, territorial y operativa específicamente orientada a la gestión de la infraestructura vial terciaria, particularmente en aspectos relacionados con la localización, las características técnicas, el estado de las vías, los puntos críticos y las intervenciones ejecutadas.

La medida responde directamente a las problemáticas identificadas por el Documento CONPES 3857 relacionadas con la inexistencia de inventarios completos, actualizados y sistematizados que permitan conocer el estado real de la infraestructura vial terciaria del país.

En particular, el mencionado documento¹⁵ señaló expresamente lo siguiente:

“La inexistencia de un sistema georreferenciado de información que permita identificar la ubicación exacta de las inversiones realizadas y de herramientas que faciliten la confluencia de intereses de los actores en la red terciaria, genera el desaprovechamiento de sinergias de los esfuerzos y recursos invertidos por las diferentes categorías de gobierno”.

En ese orden de ideas, dicho componente de información georreferenciada servirá como herramienta de soporte técnico para los procesos de planeación, priorización, seguimiento y coordinación desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES.

Dado que los municipios son las entidades que cuentan con la información más cercana y actualizada sobre el estado de su red vial terciaria; el inciso segundo del artículo 6° dispone que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, remitan al INVIR la información preliminar disponible sobre dicha red, con el fin de establecer un diagnóstico inicial que sirva de base para la conformación, consolidación y actualización del Inventario Nacional Georreferenciado de Infraestructura Vial Terciaria.

3. Priorización de intervenciones.

Una de las problemáticas identificadas en el Documento CONPES 3857 de 2016 está relacionada con la ausencia de lineamientos claros para orientar la priorización de las intervenciones en la red vial terciaria.

En dicho documento se destaca la necesidad de contar con metodologías objetivas que permitan identificar las características de la red vial y establecer criterios para la asignación de las inversiones, considerando no solo las condiciones físicas y de transitabilidad de las

¹⁵ DNP, Documento CONPES 3857: Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria, p. 26.

vías, sino también las características sociales, económicas y territoriales de las comunidades y regiones que estas conectan.

En respuesta a esta problemática, el artículo 7° del proyecto establece criterios de priorización relacionados con el acceso a servicios esenciales, el transporte escolar, la producción agropecuaria, la seguridad alimentaria, el riesgo de aislamiento, la gestión del riesgo de desastres, los niveles de pobreza, la conectividad regional y el turismo, así como con las condiciones de transitabilidad rural, con el propósito de fortalecer la focalización territorial de las inversiones y maximizar su impacto social, económico y territorial en la infraestructura vial terciaria.

4. Fortalecimiento de capacidades técnicas para la gestión de la infraestructura vial terciaria

Uno de los principales desafíos de los municipios no consiste únicamente en obtener recursos para intervenir sus vías, sino también en contar con las herramientas técnicas y las capacidades institucionales necesarias para planear, estructurar, ejecutar y mantener adecuadamente los proyectos de infraestructura vial terciaria. Por esta razón, el proyecto incorpora un conjunto de instrumentos orientados a fortalecer dichas capacidades y facilitar la gestión de la red vial terciaria.

El artículo 8° propone la creación de un Banco Nacional de Diseños Tipo orientado a consolidar alternativas y modelos de intervención adaptados a las condiciones rurales y territoriales del país. Para ello, promoverá la adopción de soluciones técnicas relacionadas con placa huella, cinta huella, pavimentos rurales, drenajes, alcantarillas, box culvert, obras de arte, estabilización de suelos, manejo hidráulico, resiliencia climática y demás alternativas de ingeniería apropiadas para la infraestructura vial terciaria.

De manera complementaria, el Banco desarrollará diseños tipo diferenciados que respondan a las condiciones geográficas, topográficas, geológicas, geotécnicas, hidrológicas y climáticas del territorio nacional, incorporando soluciones específicas para zonas de cordillera, ladera, piedemonte, llanura y demás contextos territoriales.

Con ello se busca superar la aplicación de soluciones estandarizadas que no siempre responden a las particularidades físicas de cada región, promoviendo intervenciones más seguras, eficientes y acordes con las necesidades de los territorios.

Como complemento a este instrumento técnico, el artículo 9° incorpora el fortalecimiento de capacidades como uno de los componentes permanentes del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES. No basta con poner a disposición de las entidades territoriales un Banco Nacional de Diseños Tipo. Para que esta herramienta produzca los resultados esperados, es indispensable fortalecer las capacidades técnicas, operativas e institucionales de quienes tienen la responsabilidad de planificar, estructurar, ejecutar y mantener la infraestructura vial terciaria, especialmente de los municipios que,

por sus limitadas capacidades fiscales y administrativas, enfrentan mayores dificultades para gestionar de manera sostenible su red.

Si bien el ordenamiento jurídico vigente ya contempla la celebración de convenios y demás mecanismos de cooperación entre entidades públicas y personas jurídicas de derecho privado; la innovación de esta disposición radica en institucionalizar el fortalecimiento de capacidades como un eje estructural del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, promoviendo una política permanente de conservación, mantenimiento preventivo y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

Desde esta perspectiva, el proyecto reconoce expresamente la posibilidad de que tanto el Instituto Nacional de Vías Regionales - INVIR, como los departamentos, distritos y municipios, puedan celebrar convenios, alianzas estratégicas y demás mecanismos de cooperación con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, de tal manera que se incorpore expresamente su experiencia dentro del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES.

Dicho fortalecimiento de capacidades por parte de la Federación, podrá estar orientando hacia dos finalidades complementarias: por una parte, el fortalecimiento de capacidades institucionales mediante la asistencia técnica, la transferencia de conocimiento, la gestión comunitaria, la capacitación y el intercambio de buenas prácticas; y por la otra, la estructuración y ejecución de programas y proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura vial terciaria.

La inclusión expresa de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia dentro del Sistema obedece a una razón objetiva. Desde hace más de 90 años, la Federación ha consolidado una experiencia institucional ampliamente reconocida en materia de infraestructura vial que trasciende de la simple ejecución de obras.

Como se expone en el artículo *Federación Nacional de Cafeteros: 90 años haciendo caminos*, publicado en la *Revista de Ingeniería* de la Universidad de los Andes ¹⁶, la Federación desarrolló un verdadero modelo de gestión integral para la infraestructura vial rural, sustentado en la planeación de las intervenciones, el mantenimiento preventivo y rutinario, el mantenimiento mecanizado, la gestión del riesgo, la participación comunitaria y el fortalecimiento permanente de las capacidades locales. Asimismo, ha consolidado metodologías para la planificación y gestión de la infraestructura vial que hoy constituyen una experiencia única en el país.

Uno de los principales aportes de este modelo consiste en haber transformado el mantenimiento vial en un proceso permanente de gestión de información y toma de decisiones. La construcción de inventarios viales, la integración de información geográfica, predial y ambiental, proveniente de entidades como el antiguo INGEOMINAS, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; el uso de herramientas geoespaciales para la priorización de corredores y la implementación de metodologías de mantenimiento rutinario y mecanizado

¹⁶ Medina, M. (2017). Federación Nacional de Cafeteros: 90 años haciendo caminos. *Revista de Ingeniería*, 45, Pág. 58-63. Disponible para consulta en: <https://doi.org/10.16924/revinge.45.8>

han permitido intervenir la infraestructura vial con criterios de continuidad, oportunidad y sostenibilidad, superando la lógica tradicional de intervenciones aisladas o exclusivamente reactivas.

En dicho documento se evidencia, además, la magnitud de la capacidad técnica desarrollada por la Federación. Mientras en Colombia tradicionalmente se ha estimado una red terciaria cercana a las 120 mil vías cafeteras; la Federación ha identificado aproximadamente 240 mil vías cafeteras, construyendo durante décadas un conocimiento detallado del territorio, de sus condiciones geográficas y de las necesidades de conectividad rural.

Igualmente, el documento señala que únicamente atender las vías del valle cafetero del departamento del Cauca requeriría inversiones cercanas a 6 billones de pesos; lo cual pone de presente la dimensión del desafío y la importancia de contar con instituciones que no solo ejecuten intervenciones, sino que acumulen conocimiento técnico para optimizar la priorización y el uso eficiente de los recursos disponibles.

Un ejemplo representativo de ese modelo institucional es el Programa Camineros, desarrollado por la Federación Nacional de Cafeteros desde el año 1987 y que ha venido evolucionando de la mano de alcaldías y gobernaciones. Este programa constituye un esquema permanente de mantenimiento rutinario de vías terciarias, mediante el cual personal capacitado realiza labores continuas de limpieza de obras de drenaje, control de vegetación, conservación de la banca, atención de pequeños daños y demás actividades preventivas orientadas a preservar la transitabilidad de la infraestructura vial rural. Más que un programa de mantenimiento, esta iniciativa representa una estrategia de gestión permanente que fortalece la participación comunitaria, reduce los costos de rehabilitación y prolonga en el tiempo, la vida útil de las inversiones públicas en infraestructura vial.

En este orden de ideas, la práctica institucional de la Federación demuestra, además, que este modelo ha sido implementado históricamente mediante convenios celebrados con gobernaciones, alcaldías y demás entidades públicas para la estructuración, ejecución y desarrollo de programas de mantenimiento, conservación, mejoramiento y construcción de infraestructura vial, así como para la implementación de esquemas permanentes de mantenimiento rutinario y mecanizado.

La experiencia acumulada por la Federación demuestra un valor agregado que no se limita a la ejecución de obras, sino que comprende la generación de capacidades técnicas e institucionales, metodologías de gestión y mecanismos de cooperación territorial. En ese sentido, la presente iniciativa incorpora expresamente este componente de fortalecimiento de capacidades técnicas al Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, con el fin de que las entidades territoriales puedan aprovechar esa capacidad institucional de la Federación para estructurar, ejecutar y mantener proyectos de infraestructura vial terciaria de manera más eficiente y sostenible.

La referencia expresa tampoco modifica la naturaleza jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, pues como lo ha señalado el Consejo de Estado¹⁷, la Federación conserva su condición de persona jurídica de derecho privado y de naturaleza gremial, aun cuando participe en el desarrollo de actividades de interés público mediante mecanismos de colaboración con el Estado. En consecuencia, el proyecto no le atribuye funciones públicas ni la incorpora a la estructura administrativa del Sistema, sino que reconoce expresamente la posibilidad de desarrollar mecanismos de cooperación con fundamento en su experiencia institucional, en armonía con los principios constitucionales de coordinación, colaboración y concurrencia.

En todo caso, la disposición preserva plenamente el principio de igualdad, al establecer en el inciso 2° del artículo 9° que la cooperación con la Federación Nacional de Cafeteros no excluye la posibilidad de celebrar mecanismos similares con otras entidades públicas o privadas, instituciones académicas, entidades gremiales o de cooperación internacional que acrediten experiencia técnica en infraestructura vial.

De esta manera, el artículo en cuestión no crea un régimen de exclusividad ni un privilegio legal, sino que incorpora al Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES un instrumento orientado a aprovechar capacidades institucionales existentes en el país y ponerlas al servicio del fortalecimiento de las entidades territoriales, garantizando el mantenimiento permanente, la conservación preventiva y la sostenibilidad de la red vial terciaria.

Nuestro país no necesita comenzar desde cero la construcción de capacidades para la gestión de la infraestructura vial terciaria. El país cuenta con experiencias institucionales consolidadas durante más de 90 años que han demostrado resultados en la planificación, estructuración, ejecución, mantenimiento y fortalecimiento comunitario de la red vial, y que hoy pueden ponerse al servicio de todas las entidades territoriales a través del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES.

5. Fuentes de financiación, acceso a crédito, concurrencia territorial e incentivos al mantenimiento.

Los artículos 10°, 11°, 12° y 13° del proyecto incorporan disposiciones orientadas a fortalecer la financiación, el acceso a mecanismos de crédito, la concurrencia institucional, así como la sostenibilidad de las intervenciones sobre la infraestructura vial terciaria.

Este bloque de artículos responde a una lógica muy sencilla. Propone un ciclo completo de gestión donde, primero hay que conseguir los recursos, luego coordinar a las entidades que van a intervenir, y, finalmente, generar incentivos para que las vías no vuelvan a deteriorarse con el transcurso del tiempo.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 10° identifica las fuentes de financiación que podrán concurrir al desarrollo de estrategias, programas y proyectos en el marco del Sistema, incluyendo recursos del Presupuesto General de la Nación, entidades territoriales,

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2011, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Rad. 25000-23-25-000-2004-01183-01 (0885-2008).

Sistema General de Regalías, cooperación, obras por impuestos, convenios interadministrativos y demás fuentes de financiación permitidas por la ley.

Por su parte, el artículo 11° reconoce la necesidad de fortalecer mecanismos de acceso a financiación para entidades territoriales, promoviendo la posibilidad de desarrollar líneas, instrumentos y mecanismos de financiación orientados a la estructuración y ejecución de proyectos relacionados con infraestructura vial terciaria, así como al fortalecimiento de los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla creados con la presente iniciativa.

La propuesta se encuentra alineada con mecanismos de financiación territorial actualmente desarrollados por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER y demás entidades financieras públicas del orden nacional y territorial, incluyendo líneas de crédito directo con tasa compensada orientadas a fortalecer proyectos de inversión territorial y procesos de reactivación económica regional. En ese sentido, el proyecto reconoce la importancia de promover herramientas financieras que faciliten la estructuración, financiación y sostenibilidad de proyectos estratégicos para la conectividad rural y la integración territorial.

En igual sentido, el artículo 12° desarrolla la concurrencia y cofinanciación territorial, permitiendo que la Nación, departamentos, municipios, distritos, esquemas asociativos territoriales como las Regiones Administrativas y de Planificación - RAP, las Regiones de Planeación y Gestión - RPG, las asociaciones de departamentos, las asociaciones de municipios y demás previstos en la ley¹⁸, así como otras entidades públicas; concurren técnica, operativa y financieramente en proyectos de construcción, mantenimiento, conservación, mejoramiento, rehabilitación y sostenibilidad de infraestructura vial terciaria.

Finalmente, el artículo 13° promueve incentivos al mantenimiento preventivo y rutinario de la red vial terciaria, reconociendo que la sostenibilidad de esta infraestructura no depende únicamente de nuevas inversiones, sino de la capacidad institucional que tengamos para conservar oportunamente las vías, atender puntos críticos y evitar deterioros mayores. Al respecto, el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS¹⁹, mediante la *“Cartilla Obras Menores de Drenaje y Estructuras Viales”*, advierte que en numerosos corredores rurales el deterioro vial no se origina exclusivamente por ausencia de pavimentación, sino por falta de mantenimiento debido a deficiencias en el manejo hidráulico, cunetas obstruidas, alcantarillas deterioradas, procesos de erosión y falta de drenaje adecuado; circunstancias que terminan afectando la transitabilidad y acelerando el deterioro de las vías rurales.

La iniciativa no señala un catálogo cerrado de incentivos, sino que faculta al Gobierno Nacional para diseñar e implementar mecanismos que promuevan una cultura de mantenimiento preventivo y de gestión eficiente de la infraestructura vial terciaria, de tal manera que dichos incentivos evolucionen conforme a las necesidades de la política pública

¹⁸ De conformidad con la Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

¹⁹ Instituto Nacional de Vías – INVÍAS. (2020). *Resolución 2483 del 19 de octubre de 2020, "Por la cual se adopta la Cartilla Obras Menores de Drenaje y Estructuras Viales del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS"*. Bogotá D.C. Disponible para consulta en: <https://www.invias.gov.co/index.php/documentos-tecnicos/1/11480-resolucion-2483-del-19-de-octubre-de-2020/file>

y a la disponibilidad de recursos, sin requerir modificaciones legales cada vez que resulte conveniente ajustar los instrumentos de promoción.

Entre los mecanismos que podrían desarrollarse se encuentran, a manera de ejemplo, mayores porcentajes de cofinanciación para las entidades territoriales que implementen programas permanentes de mantenimiento preventivo; criterios preferenciales para aquellas que mantengan actualizado el inventario de su red vial y adopten planes de conservación; incentivos para proyectos ejecutados mediante esquemas de concurrencia o de asociación entre entidades territoriales; acceso preferente a programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional; así como mecanismos de reconocimiento para quienes acrediten buenas prácticas en la gestión comunitaria, el mantenimiento rutinario y la sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

En ese orden de ideas, los incentivos no deben perseguir únicamente aumentar la inversión pública, sino transformar la lógica de gestión de la infraestructura vial terciaria, premiando a las entidades territoriales que planifican, conservan y mantienen oportunamente sus vías, en lugar de concentrar los esfuerzos únicamente cuando el deterioro ya exige intervenciones de mayor costo.

6. Bancos regionales de maquinaria amarilla

En varios territorios de nuestro país, las dificultades para acceder de manera oportuna a maquinaria especializada constituyen uno de los principales obstáculos para garantizar la transitabilidad de la infraestructura vial, especialmente de la red vial terciaria.

Esta situación incrementa los tiempos de respuesta frente a derrumbes, emergencias derivadas de fenómenos climáticos y el deterioro progresivo de las vías, afectando la conectividad de las comunidades rurales, el transporte escolar, la comercialización de productos agropecuarios y el acceso oportuno a servicios esenciales como la salud y la educación.

No obstante lo anterior, esta problemática no obedece exclusivamente a la insuficiencia de maquinaria disponible. En muchos casos también responde a la dispersión de la capacidad operativa existente, la ausencia de mecanismos permanentes de coordinación entre las entidades públicas, las limitaciones presupuestales para adquirirla y mantenerla, así como al desaprovechamiento de maquinaria que permanece subutilizada o concentrada en determinados territorios mientras otros municipios carecen de los medios necesarios para atender oportunamente su infraestructura vial.

Con el propósito de superar las dificultades anteriormente descritas, el artículo 14° del proyecto propone la creación de los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla, concebidos como un instrumento permanente de apoyo a las entidades territoriales para fortalecer su capacidad operativa en la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación y atención de emergencias de la infraestructura vial, con especial énfasis en la red vial terciaria.

La iniciativa busca que el fortalecimiento de la infraestructura vial no dependa únicamente de adquirir maquinaria nueva, sino también de gestionar de manera más eficiente la capacidad instalada del Estado. Por ello, el proyecto promueve un modelo de cooperación y concurrencia institucional que permite la articulación entre la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, incluso entre entidades territoriales de diferentes departamentos cuando compartan corredores viales, necesidades comunes o criterios de eficiencia operativa.

En este sentido, los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla permitirán desarrollar mecanismos de articulación como el uso compartido de maquinaria, la programación conjunta de intervenciones, la administración coordinada de los equipos y otras estrategias de gestión colaborativa que optimicen la utilización de los recursos públicos y garanticen una mayor disponibilidad operativa para atender las necesidades de los territorios.

De igual manera, el proyecto incorpora un esquema de concurrencia para la financiación de los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla, permitiendo que la adquisición, reposición, modernización, mantenimiento preventivo y correctivo, operación y aseguramiento de la maquinaria puedan financiarse mediante recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Regalías, aportes de las entidades territoriales, convenios interadministrativos, cooperación nacional e internacional, donaciones y demás fuentes legalmente autorizadas. Con ello se busca superar una de las principales dificultades que enfrentan los municipios, consistente no solo en la adquisición de maquinaria, sino en la disponibilidad de recursos para garantizar su adecuada operación, mantenimiento y reposición a largo plazo.

Asimismo, el artículo establece criterios objetivos para la asignación y utilización de la maquinaria, considerando factores como la extensión de la red vial, las necesidades de mantenimiento, la capacidad fiscal de las entidades territoriales, los índices de ruralidad, las afectaciones ocasionadas por emergencias o desastres naturales, las condiciones socioeconómicas del territorio y las prioridades de conectividad. De esta manera, se promueve una distribución más transparente, eficiente y equitativa de los equipos, orientada a reducir las brechas territoriales en materia de infraestructura vial.

Como complemento de esta estrategia, el primer párrafo incorpora un mecanismo orientado a fortalecer los Bancos Regionales mediante el aprovechamiento de bienes que ingresen legalmente al patrimonio del Estado. Actualmente, diferentes entidades públicas administran maquinaria, equipos, vehículos especializados e implementos que pueden encontrarse disponibles como consecuencia de procesos de extinción de dominio, decomiso, incautación, abandono u otros mecanismos previstos en la ley. Esta situación puede presentarse, entre otras entidades, y a manera de ejemplo, en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Sociedad de Activos Especiales (SAE), el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y demás entidades públicas que administren bienes de estas características.

En consecuencia, el proyecto dispone que, cuando la normatividad vigente lo permita, dichas entidades puedan priorizar la destinación de estos bienes a los Bancos Regionales

de Maquinaria Amarilla, fortaleciendo la capacidad operativa de los territorios y promoviendo un aprovechamiento más eficiente del patrimonio público, sin generar nuevas cargas fiscales para el Estado.

Finalmente, el proyecto prevé que el Gobierno Nacional reglamente los mecanismos de cofinanciación, administración, asignación, uso compartido, mantenimiento, reposición, modernización, control y seguimiento de los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla, garantizando su sostenibilidad, disponibilidad permanente y utilización eficiente.

En conjunto, la creación de los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla previstos en el artículo 14° del proyecto, constituye una herramienta de articulación institucional orientada a fortalecer la capacidad operativa de las entidades territoriales, optimizar el uso de los recursos públicos y consolidar un modelo de gestión colaborativa que contribuya a mejorar la conectividad y el desarrollo de las zonas rurales del país.

7. Abastecimiento oportuno de materiales para proyectos de infraestructura vial terciaria

La ejecución de proyectos de infraestructura vial terciaria enfrenta con frecuencia dificultades para acceder de manera oportuna a materiales de construcción en zonas donde no existen canteras o fuentes locales de materiales previamente tituladas y licenciadas, o donde las existentes no resultan técnica o económicamente viables para atender las necesidades del proyecto. Esta situación incrementa los costos de ejecución, prolonga los tiempos de intervención y limita la capacidad del Estado para garantizar la conectividad de las comunidades rurales.

Si bien el artículo 116 de la Ley 685 de 2001²⁰, modificado por el artículo 10 de la Ley 1382 de 2010, prevé la figura de la Autorización Temporal para el aprovechamiento de materiales destinados a la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales; en la práctica, su implementación requiere la obtención de diversos permisos, concesiones, autorizaciones y demás actuaciones administrativas de competencia de las autoridades ambientales, cuya gestión suele adelantarse de manera independiente y desarticulada respecto del trámite minero.

Lo anterior obedece a que el citado artículo faculta a la autoridad minera para otorgar la Autorización Temporal, cuya solicitud debe resolverse en un término improrrogable de treinta (30) días, so pena de que opere el silencio administrativo positivo. Sin embargo, el mismo artículo dispone que el aprovechamiento de los materiales deberá sujetarse a las normas ambientales vigentes, lo que implica la obtención de los permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos ambientales que resulten aplicables.

Dependiendo de las características del proyecto, los volúmenes de explotación, la localización del área y los potenciales impactos ambientales, dichos instrumentos podrán

²⁰ Congreso de la República. (2001). *Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 44.545 del 8 de septiembre de 2001.

ser de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o de las Corporaciones Autónomas Regionales, según lo previsto en la legislación vigente.

Como consecuencia de ello, se genera una fragmentación entre la actuación de la autoridad minera y la autoridad ambiental, que se traduce en duplicidad de requerimientos de información, mayores cargas administrativas y demoras que afectan el abastecimiento oportuno de materiales para la ejecución de los proyectos de infraestructura vial.

Con el propósito de contribuir a la superación de esta problemática, el artículo 15° del proyecto, dispone que las autoridades ambientales competentes otorguen trámite prioritario a las actuaciones administrativas asociadas a las Autorizaciones Temporales previstas en el artículo 116 de la Ley 685 de 2001, brindando orientación y asistencia técnica a las entidades territoriales; articulando las actuaciones administrativas de su competencia y promoviendo la consolidación de los requerimientos de información cuando ello resulte procedente.

Asimismo, el párrafo faculta al Gobierno Nacional para reglamentar un procedimiento de coordinación interinstitucional entre las autoridades mineras y ambientales, con el fin de articular sus actuaciones, promover criterios técnicos uniformes, evitar la fragmentación de los trámites administrativos, reducir la duplicidad en los requerimientos de información y facilitar el abastecimiento oportuno y eficiente de materiales para proyectos de infraestructura vial terciaria.

En ese contexto, la finalidad de la propuesta consiste en fortalecer la coordinación institucional entre las autoridades competentes, haciendo más eficiente la gestión de los trámites asociados a las Autorizaciones Temporales, sin modificar las competencias de las autoridades ni flexibilizar las exigencias previstas en la legislación minera y ambiental vigente.

9. Criterios de proporcionalidad, diferenciación técnica y simplificación administrativa para las actuaciones administrativas y ambientales en proyectos de infraestructura vial terciaria.

Una parte significativa de las intervenciones que se desarrollan sobre la infraestructura vial terciaria corresponde a actuaciones localizadas, de baja complejidad técnica y reducido impacto ambiental, tales como la atención de puntos críticos, la limpieza y recuperación de cunetas, el mejoramiento de drenajes, la estabilización de taludes o la ejecución de obras menores de mantenimiento rutinario y preventivo.

Estas actuaciones buscan conservar la funcionalidad de las vías rurales y prevenir su deterioro progresivo, sin que ello implique, por regla general, la construcción de nuevos corredores viales o intervenciones de gran magnitud.

En este sentido, el propio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Guía de Manejo Ambiental para Vías Terciarias²¹, reconoce que las intervenciones sobre este tipo de infraestructura presentan características técnicas, ambientales y operativas diferentes a las de los proyectos viales de mayor escala, razón por la cual, requieren instrumentos de planificación y manejo acordes con su naturaleza, privilegiando la prevención, el mantenimiento y la atención oportuna de las afectaciones antes que intervenciones correctivas de mayor impacto.

No obstante, en la práctica, diversas entidades territoriales han puesto de presente que obras menores de conservación y mantenimiento de la red vial terciaria, como la ejecución de placas huella, la reposición de alcantarillas, la estabilización de taludes, la recuperación de drenajes o la atención de puntos críticos; en ocasiones enfrentan requerimientos de información, trámites y actuaciones administrativas y ambientales cuya complejidad no siempre guarda correspondencia con la naturaleza, el alcance y el impacto de las intervenciones, generando demoras en su ejecución, mayores cargas administrativas y afectaciones a la conectividad de las comunidades rurales.

En atención a esta problemática, el artículo 16° del presente proyecto dispone que las autoridades competentes, incluidas las autoridades ambientales, apliquen criterios de proporcionalidad, razonabilidad, coordinación, eficiencia y diferenciación técnica en la atención de las solicitudes de permisos, concesiones, autorizaciones, avales sectoriales, conceptos técnicos y demás actuaciones administrativas relacionadas con proyectos de infraestructura vial terciaria, teniendo en cuenta la naturaleza, escala, complejidad y potencial impacto de cada intervención. Asimismo, dispone que dichas autoridades procuren simplificar los trámites, promover la articulación institucional, evitar la duplicidad de requerimientos y reducir cargas administrativas innecesarias, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación vigente. De igual manera, establece que los requerimientos de información y las actuaciones administrativas deberán guardar correspondencia con las características y los riesgos propios de cada proyecto, procurando evitar exigencias o cargas administrativas desproporcionadas frente a la naturaleza y alcance de las intervenciones.

9. Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA.

La presente iniciativa crea el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA, con el propósito de promover y fortalecer la participación organizada de las Juntas de Acción Comunal en la ejecución y mantenimiento de obras menores de infraestructura vial terciaria, con el acompañamiento técnico de la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en el marco del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES.

A diferencia de iniciativas transitorias implementadas en años anteriores como el Programa Caminos para la Prosperidad y Caminos Comunitarios para la Paz Total, entre otros; esta

²¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Guía de manejo ambiental para vías terciarias*. Disponible para consulta en:

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/15.-Guia-de-manejo-ambiental-para-vias-terciarias.pdf>

propuesta busca que la participación de los organismos de acción comunal quede incorporada de manera permanente al ordenamiento jurídico colombiano, como un componente estructural del Sistema.

De esta manera, el programa no dependerá de las prioridades del gobierno de turno, sino que contará con un marco legal estable que permita su fortalecimiento progresivo mediante las apropiaciones que anualmente se incorporen en el Presupuesto General de la Nación y las demás fuentes de financiación previstas en la ley.

El propósito es consolidar una política pública de largo plazo que fortalezca la participación comunitaria en la conservación, mantenimiento, mejoramiento y ejecución de obras menores de infraestructura vial terciaria; reconociendo el papel histórico de las Juntas de Acción Comunal como aliadas estratégicas del Estado para garantizar la conectividad rural.

La necesidad de otorgar estabilidad institucional a este tipo de programas encuentra respaldo en los resultados evidenciados durante los últimos años. De acuerdo con información publicada por el diario *El Espectador*²² el 17 de julio de 2026, durante la vigencia 2024 se suscribieron 1.125 convenios con Juntas de Acción Comunal en el marco del programa Caminos Comunitarios para la Paz; sin embargo, 883 de ellos permanecían suspendidos por falta de asignación presupuestal. De igual manera, aunque la meta gubernamental consistía en intervenir 33.000 kilómetros de vías terciarias durante el cuatrienio, al cierre del período únicamente se habían intervenido 4.097 kilómetros, equivalentes al 12,4 % de la meta prevista.

Estos resultados evidencian la importancia de avanzar hacia un modelo con mayor estabilidad institucional, articulado a un sistema nacional, con reglas claras de coordinación, planeación y financiación, que permita garantizar la continuidad de la política pública y evitar que la ejecución de las obras dependa exclusivamente de decisiones presupuestales o administrativas de carácter coyuntural.

Siendo consecuentes con lo anteriormente explicado, los artículos 17°, 18°, 19°, 20°, 21° y 22° del proyecto incorporan el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA como un componente del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural - CAMINOS VEREDALES, orientado a promover la participación organizada de las comunidades en la gestión de la infraestructura vial terciaria mediante mecanismos de colaboración entre las entidades públicas y los organismos de acción comunal.

El artículo 17° crea el programa partiendo del reconocimiento de que, en numerosos territorios rurales del país, los organismos de acción comunal han desempeñado históricamente un papel fundamental en la conservación, mantenimiento rutinario, recuperación de transitabilidad y atención de puntos críticos sobre vías terciarias,

²² Redacción Economía, *Caminos Comunitarios deja 4.087 km de 33.000 prometidos: este es el balance del programa*, *El Espectador*, 17 de julio de 2026. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/caminos-comunitarios-deja-4087-km-de-33000-prometidos-este-es-el-balance-del-programa/>

especialmente en zonas rurales dispersas y municipios con limitadas capacidades operativas.

Sobre el particular, el Documento CONPES 3857 destacó experiencias desarrolladas en el departamento del Cauca²³ relacionadas con esquemas de mantenimiento vial comunitario, en las cuales las comunidades participaron directamente en labores de mantenimiento rutinario de vías terciarias, permitiendo mejorar condiciones de transitabilidad, fortalecer capacidades locales y generar apropiación comunitaria sobre la infraestructura vial rural.

En ese orden de ideas, la propuesta se encuentra alineada con experiencias desarrolladas en distintas regiones del país relacionadas con mantenimiento vial comunitario, las cuales han permitido fortalecer procesos de apropiación territorial, generación de empleo local, respuesta rápida frente a afectaciones viales y sostenibilidad de corredores rurales estratégicos.

El artículo 18° reconoce el papel de los organismos de acción comunal como actores fundamentales para la ejecución de obras menores de infraestructura vial terciaria, fortaleciendo los mecanismos de participación comunitaria y su articulación con las entidades territoriales, de conformidad con los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento vigente.

Bajo esa misma lógica, este mismo artículo en su parte final, reconoce que la contribución de los organismos de acción comunal puede materializarse de diversas formas, de acuerdo con las características de cada intervención y la capacidad de las comunidades.

En consecuencia, además de la mano de obra, se prevé la posibilidad de realizar aportes de materiales de construcción, estudios y diseños, maquinaria, equipos o herramientas, así como contribuciones en dinero permitidas por la ley.

Asimismo, con el fin de fortalecer el carácter participativo del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES, el parágrafo del artículo 18 dispone que las entidades que lo integran promuevan la participación de asociaciones campesinas, comunidades y organizaciones étnicas, así como de las demás formas de organización social legalmente constituidas y reconocidas, en la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas, programas, proyectos e iniciativas del Sistema.

Esta disposición no modifica el régimen de contratación estatal ni crea nuevas modalidades de contratación o nuevos sujetos habilitados para la ejecución del Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA; por el contrario, reconoce la importancia de la participación de los distintos actores rurales en la gobernanza del Sistema, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. De esta manera, la iniciativa fortalece la participación de los distintos actores rurales sin alterar el marco legal de la contratación pública y en

²³ DNP, Documento CONPES 3857: *Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*, p. 14.

armonía con los criterios desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-033²⁴ de 2026 sobre la reserva de ley en materia de contratación estatal.

En ese sentido, el proyecto distingue claramente entre la participación de las asociaciones campesinas, comunidades y organizaciones étnicas en el marco del Sistema CAMINOS VEREDALES y la ejecución de las obras menores del Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA, la cual continúa rigiéndose por los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento vigente para los organismos de acción comunal. Con ello, se fortalece el carácter participativo del Sistema sin modificar los sujetos habilitados para la ejecución del Programa ni introducir un régimen especial de contratación pública.

Con este esquema de participación social, rural y comunitaria, el proyecto busca orientar el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES hacia un modelo integral de gobernanza para la infraestructura vial terciaria, dentro del cual el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA constituye uno de los instrumentos para promover la gestión comunitaria de las obras menores y fortalecer la articulación entre el Estado y las comunidades rurales.

En consecuencia, el alcance del Sistema no se agota en la celebración de convenios solidarios ni en un único mecanismo de vinculación jurídica, sino que comprende espacios de planificación, articulación institucional, participación, seguimiento y evaluación, permitiendo la concurrencia de los distintos actores rurales, de conformidad con las competencias y mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, en el artículo 19° se incorpora un ciclo permanente de gestión comunitaria que podrá comprender, entre otras etapas: la identificación de las necesidades por parte de las comunidades, la visita y evaluación técnica por parte de la entidad pública competente - llámese INVIR, Gobernación o alcaldía, entre otros -, la priorización de las intervenciones, la celebración del mecanismo de participación correspondiente, la ejecución de las obras, el acompañamiento técnico y el mantenimiento de la infraestructura vial; buscando que la participación comunitaria haga parte de un proceso organizado y técnicamente acompañado, orientado a garantizar la adecuada planeación, ejecución y sostenibilidad de las intervenciones.

En ese mismo sentido, la iniciativa incorpora expresamente en el artículo 20 el fortalecimiento progresivo de capacidades como uno de los componentes del Programa, promoviendo que las entidades públicas desarrollen actividades de asistencia técnica, capacitación, transferencia de conocimiento e intercambio de buenas prácticas para fortalecer las capacidades organizativas, técnicas y operativas de los organismos de acción comunal, así como estrategias de formación y fortalecimiento de capacidades dirigidas a las asociaciones campesinas, comunidades y organizaciones étnicas y demás organizaciones sociales que participan en el Sistema Nacional de Caminos e Integración

²⁴ Corte Constitucional. (2026). *Sentencia C-033 de 2026*. Conjueza ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá D.C., 25 de febrero de 2026.

Rural – CAMINOS VEREDALES, con el fin de promover una participación más efectiva en su implementación.

De esta manera, la participación comunitaria trasciende la simple ejecución de obras para convertirse en un instrumento de fortalecimiento institucional y de consolidación de capacidades locales para la gestión de la infraestructura vial terciaria.

El proyecto delimita el alcance de las intervenciones comunitarias a través de la definición de “obras menores de infraestructura vial terciaria” de que trata el artículo 21° del proyecto, entendidas como intervenciones básicas, localizadas y de baja complejidad técnica relacionadas con mantenimiento, conservación, mejoramiento básico, rehabilitación puntual, drenajes, manejo de aguas, estabilización localizada, recuperación de transitabilidad y demás actuaciones orientadas a garantizar la funcionalidad, seguridad y sostenibilidad de la infraestructura vial terciaria.

Con esta delimitación se busca garantizar que los mecanismos de participación comunitaria se desarrollen dentro del ámbito para el cual han sido reconocidos por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, evitando que sean utilizados para sustituir los procedimientos ordinarios de contratación aplicables a obras que, por su magnitud o complejidad técnica, exigen procesos especializados.

Finalmente, el artículo 22° incorpora disposiciones de seguimiento y control orientadas a garantizar que las intervenciones desarrolladas mediante mecanismos de participación comunitaria se ejecuten con acompañamiento institucional, observando los principios de planeación, transparencia, trazabilidad, responsabilidad y control previstos en el ordenamiento jurídico.

A partir de este bloque de artículos, el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA deja de concebirse exclusivamente como un instrumento de ejecución de obras y se consolida como un componente permanente del Sistema para fortalecer la participación, la corresponsabilidad y las capacidades institucionales y comunitarias en la gestión de la infraestructura vial terciaria.

10. Plataforma pública de seguimiento para la infraestructura vial terciaria

El artículo 23° del proyecto propone la implementación de una plataforma pública digital para el seguimiento de inversiones, maquinaria, intervenciones y proyectos relacionados con infraestructura vial terciaria. La medida responde a las problemáticas identificadas en el Documento CONPES 3857 relacionadas con la dispersión de información, la ausencia de herramientas unificadas de seguimiento y las dificultades para identificar la ubicación exacta de las inversiones y actuaciones desarrolladas sobre la red vial terciaria del país.

En igual sentido, el CONPES advirtió que la inexistencia de sistemas de información articulados genera desaprovechamiento de esfuerzos institucionales, dificultades de coordinación entre entidades y limitaciones para la planeación y priorización de intervenciones sobre corredores rurales estratégicos.

Así las cosas, la plataforma permitirá consolidar información relacionada con proyectos, inversiones, maquinaria, puntos críticos e intervenciones ejecutadas, fortaleciendo procesos de transparencia, trazabilidad, seguimiento ciudadano, coordinación interinstitucional y toma de decisiones sobre infraestructura vial terciaria.

V. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003²⁵, se precisa que la presente iniciativa no crea nuevas entidades, organismos o estructuras administrativas, ni establece apropiaciones automáticas de recursos públicos. Su propósito consiste en fortalecer el marco institucional existente mediante la articulación de competencias, la incorporación de nuevas funciones al INVIR o la entidad que haga sus veces; la coordinación entre las entidades que integran el Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES y la optimización de los instrumentos y recursos ya previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

Si bien el proyecto crea el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA y prevé instrumentos como los Bancos Regionales de Maquinaria Amarilla; estas medidas no implican la creación de una fuente autónoma de financiación ni generan apropiaciones automáticas de recursos públicos. En consecuencia, la implementación de las medidas previstas en el proyecto deberá realizarse de conformidad con las disponibilidades presupuestales de las entidades competentes y las apropiaciones que autorice el Congreso de la República en cada vigencia fiscal, observando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal previstos en la Ley 819 de 2003²⁶.

Por otro lado, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional C-502 de 2007²⁷, C-874 de 2005²⁸, C-856 de 2006²⁹, C-315 de 2008³⁰, C-866 de 2010³¹ y C-490 de 2011³²; el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³³ no confiere al Ministerio de Hacienda un poder

²⁵ Congreso de la República. (2003). *Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 45.243, 9 de julio de 2003.

²⁶ Ibid.

²⁷ Corte Constitucional. (4 de julio de 2007). *Sentencia C-502 de 2007* (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Expediente PE-028.

²⁸ Corte Constitucional. (23 de agosto de 2005). *Sentencia C-874 de 2005* (M.P. Clara Inés Vargas Hernández). Expediente OP-085.

²⁹ Corte Constitucional. (18 de octubre de 2006). *Sentencia C-856 de 2006* (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Expediente OP-091.

³⁰ Corte Constitucional. (9 de abril de 2008). *Sentencia C-315 de 2008* (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Expediente OP-098.

³¹ Corte Constitucional. (3 de noviembre de 2010). *Sentencia C-866 de 2010* (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Expediente OP-133.

³² Corte Constitucional. (23 de junio de 2011). *Sentencia C-490 de 2011* (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Expediente PE-031.

³³ Ibid.

de veto sobre la función legislativa ni traslada a los autores de la iniciativa la carga de realizar un estudio técnico exhaustivo del impacto fiscal.

La principal carga de análisis corresponde al Gobierno Nacional, que deberá pronunciarse sobre la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y suministrar la información técnica correspondiente durante el trámite legislativo.

En consecuencia, mediante la presente exposición de motivos se ponen de presente los posibles efectos fiscales de la iniciativa, sin perjuicio del análisis técnico que corresponde efectuar al Gobierno Nacional durante el trámite legislativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³⁴ y la jurisprudencia constitucional.

VI. CONFLICTOS DE INTERES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992³⁵, modificado por la Ley 2003 de 2019³⁶, se presentan las siguientes consideraciones como criterios orientadores para que los Honorables Congresistas evalúen la existencia de un eventual conflicto de interés durante la discusión y votación del presente proyecto de ley.

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer la política pública de infraestructura vial terciaria mediante la creación del Sistema Nacional de Caminos e Integración Rural – CAMINOS VEREDALES y del Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA, estableciendo mecanismos de articulación institucional, concurrencia y participación comunitaria para la conservación, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y construcción de la red vial terciaria.

Por tratarse de una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracto, cuyos efectos recaen sobre el interés público y el desarrollo rural del país, no se advierten, en principio, circunstancias que generen un beneficio particular, directo y actual para los congresistas que intervengan en su trámite legislativo.

En todo caso, la identificación y valoración de un eventual conflicto de interés corresponde de manera individual a cada congresista, quien deberá examinar su situación particular y, de ser procedente, presentar el respectivo impedimento en los términos de los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992³⁷, modificados por la Ley 2003 de 2019³⁸.

VII. CONSIDERACIONES FINALES DEL PROYECTO.

³⁴ Ibid.

³⁵ Congreso de la República. (1992). *Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. Diario Oficial No. 40.483, 18 de junio de 1992.

³⁶ Congreso de la República. (2019). *Ley 2003 de 2019. Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.140, 19 de noviembre de 2019.

³⁷ Congreso de la República. (1992). *Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. Diario Oficial No. 40.483, 18 de junio de 1992.

³⁸ Congreso de la República. (2019). *Ley 2003 de 2019. Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.140, 19 de noviembre de 2019.

El proyecto reconoce que gran parte de la red vial terciaria continúa siendo atendida por entidades territoriales con limitadas capacidades técnicas, financieras y operativas, razón por la cual promueve herramientas orientadas a fortalecer la articulación institucional, la planeación vial, el mantenimiento preventivo, la sostenibilidad de las intervenciones y la participación comunitaria.

La principal apuesta de la iniciativa no radica únicamente en la creación de nuevos instrumentos, sino en la consolidación de un Sistema Nacional que integra, articula y fortalece mecanismos, competencias e instrumentos que actualmente se encuentran dispersos en diferentes normas, entidades y políticas públicas, permitiendo su implementación bajo una visión integral para la gestión de la infraestructura vial terciaria.

Esta articulación facilita la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, mejora la planeación y priorización de las intervenciones y fortalece la eficiencia en la asignación y seguimiento de los recursos públicos destinados al sector.

En todo caso, y de manera complementaria, el proyecto incorpora instrumentos novedosos orientados a atender necesidades identificadas en los diagnósticos del sector y en los lineamientos de política pública, entre ellos, el fortalecimiento de los bancos regionales de maquinaria amarilla, los incentivos para el mantenimiento y sostenibilidad vial, los mecanismos para facilitar la disponibilidad de fuentes de materiales para proyectos de infraestructura vial terciaria, la consolidación de un componente especializado de información georreferenciada, el Programa CONECTIVIDAD RURAL PARTICIPATIVA para la ejecución de obras menores mediante organismos de acción comunal y herramientas para fortalecer la capacidad operativa y la coordinación institucional en la gestión de la red vial terciaria.

Como consecuencia, el presente proyecto constituye una apuesta por fortalecer la capacidad institucional y territorial del país para garantizar una infraestructura vial terciaria más sostenible, articulada, eficiente y orientada al desarrollo rural, la competitividad y la equidad territorial.

GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima