

Bogotá, DC., 24 de Julio de 2019

Doctor,

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Congreso de la República de Colombia.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley.

Respetado Doctor,

Presento ante la Secretaria General del honorable Senado de la República, cuya dirección reposa en sus manos, para ser radicado, el presente Proyecto de Ley “*por medio del cual se escinde la Subdirección de la Red terciaria de la Subdirección de la Red Férrea, se delimitan sus funciones y se dictan otras disposiciones*” de mi autoría, el cual radico junto con exposición de motivos, copias correspondientes y medio magnético.

Cordialmente,

CRISELDA LOBO (SANDRA RAMÍREZ)

Senadora de la República

Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

VICTORIA SANDINO SIMANCA

Senadora de la República

Fuerza Alternativa Revolucionaria del

PABLO CATATUMBO TORRES

Senador de la República

Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

JULIÁN GALLO CUBILLOS

Senador de la República

Fuerza Alternativa Revolucionaria del

CARLOS CARREÑO

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

JAIRO CALA

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

OMAR DE JESÚS RESTREPO

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

LUIS ALBERTO ALBÁN

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

Proyecto de Ley No. _____ *“por medio del cual se escinde la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección de la Red Férrea, se delimitan sus funciones y se dictan otras disposiciones”*

Artículo 1. Objeto: El objeto de la presente ley es escindir la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección Férrea al interior de la Dirección operativa del Instituto Nacional de Vías -INVIAS- con el propósito de maximizar la eficiencia de cada una de las subdirecciones debido a la diferencia en su objeto, la particularidad de cada una de sus materias y para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Instituto.

Parágrafo. Tanto la Subdirección de la Red Terciaria como la Subdirección Férrea harán parte de la dirección operativa del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-.

Parágrafo transitorio. Establecer un plazo no mayor de seis meses a partir de la sanción de la presente Ley para que ambas subdirecciones delimiten su funcionamiento.

Artículo 2. Escisión de la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección de la Red Férrea. Escíndase la Subdirección de la Red Terciarias de la Subdirección de la Red Férrea y considérense ambas como organismos adscritos a la Dirección Operativa del el Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en cada una de sus materias.

La Subdirección de la Red Terciaria formulará e impulsará la política del Estado en materia de la red de vías terciarias con la participación de las comunidades, implementando el Plan Nacional de Vías Terciarias, el CONPES 3857 y demás documentos CONPES relacionados a su materia, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.

La Subdirección de la Red Férrea formulará e impulsará la política del Estado en materia de la red férrea con la participación de las comunidades, implementando el Plan Maestro de Transporte, el CONPES 3512 y demás documentos CONPES relacionados a su materia, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Maestro de Transporte Intermodal.

Artículo 3. Funciones de la Subdirección de la Red Terciaria. Son funciones de la Subdirección de la Red Terciaria, las siguientes:

3.1 Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria no concesionada y evaluar su ejecución.

3.2 Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-.

3.3 Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

3.4 Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.

3.5 Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial a cargo de la dependencia.

3.6 Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

3.7 Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial bajo su responsabilidad.

3.8 Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

3.9 Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

3.10 Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías -INVIAS- y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

4.11 Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

4.12 Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

Artículo 4. Funciones de la Subdirección Férrea. Son funciones de la Subdirección Férrea, las siguientes:

4.1 Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red férrea no concesionada y evaluar su ejecución.

4.2 Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red férrea no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-.

4.3 Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

4.4 Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura férrea de su responsabilidad.

4.5 Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura férrea a cargo de la dependencia.

4.6 Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

4.7 Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura férrea bajo su responsabilidad.

4.8 Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

4.9 Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

4.10 Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías -INVIAS- y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

4.11 Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

4.12 Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

Artículo 5. Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias. El Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias es un organismo anexo a la Subdirección de la Red Terciaria, encargado de la definición de los estándares y criterios de selección, evaluación y desarrollo para la calificación de proyectos, programas y estrategias del Ministerio del Transporte y del Gobierno Nacional que se respeten a sus competencias. Harán parte del Consejo Nacional asesor:

5.1 El Ministro de Transporte o a quien este delegue.

5.2 Un representante por cada una de las siguientes regiones establecidas por el gobierno nacional:

- a) Pacífico
- b) Caribe
- c) Kiruol & Seaflower
- d) Región Central

- e) Región Santanderes
- f) Amazonía
- g) Eje Cafetero y Antioquia
- h) Orinoquía

5.3 Un mínimo de ocho miembros de la Federación Colombiana de Municipios o a quien esta delegue.

5.4 El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a quien este delegue.

5.5 El Ministro de Hacienda y Crédito Público o a quien este delegue.

5.6 El Director del Departamento Nacional de Planeación o a quien este delegue.

5.7 El Ministro de Agricultura y Desarrollo rural o a quien este delegue.

Artículo 6. Son Objetivos del Consejo Nacional Asesor de vías terciarias.

6.1 Dictar criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de Vías Terciarias en el Plan Nacional de Desarrollo, en los documentos CONPES y en las orientaciones trazadas por el Gobierno Nacional, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías -INVIAS-.

6.2. Trazar y desarrollar las herramientas de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vías Terciarias.

Artículo 7. Vigencia y Derogatorias. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables senadores y representantes,

CRISELDA LOBO (SANDRA RAMÍREZ)
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

JAIRO CALA
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

-

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO 2618 DE 2013 DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE

El 20 de noviembre del año 2013 se dio sanción al decreto 2618 del Ministerio de Transporte Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías – INVIAS - y se determinan las funciones de sus dependencias. En este decreto, en su artículo 17 se le otorgan las siguientes funciones a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea:

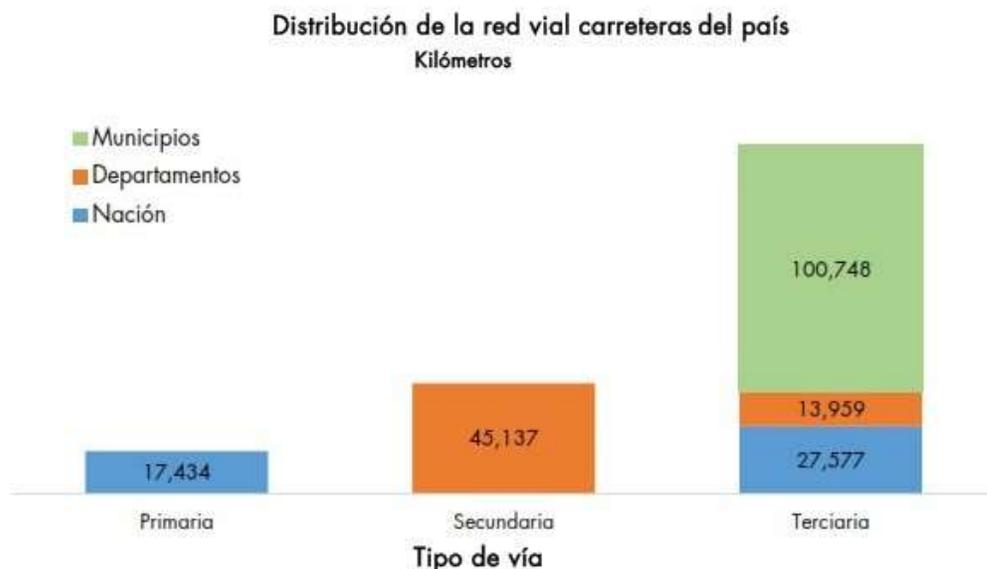
1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria y Férrea no concesionada y evaluar su ejecución.
2. Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del Instituto.
3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de Terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.
4. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea de su responsabilidad.
5. Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea a cargo de la dependencia.

- 6.** Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto, que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.
- 7.** Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial y férrea bajo su responsabilidad.
- 8.** Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.
- 9.** Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.
- 10.** Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.
- 11.** Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.
- 12.** Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean. Asignadas por las normas legales.

En la perspectiva actual, tras la firma del Acuerdo Final de Paz y tras el énfasis realizado por los gobiernos en los Planes de Desarrollo, las vías terciarias se entienden como un medio fundamental para establecer la paz y erradicar la desigualdad en nuestro país.

HISTÓRICO VÍAS TERCIARIAS

Las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional; representan el 69,4% del total de la malla vial nacional y en conjunto con las vías secundarias comprenden el 91,5%. Así, su funcionamiento, en óptimos niveles de servicio, constituye un elemento relevante para potenciar el crecimiento económico de la población rural del país (CONPES 3857). De esta manera, estas vías son las que permiten la movilización de la población rural y la compra y movilización de alimentos producidos en las zonas rurales hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, estas vías permiten al Estado “fortalecer su presencia en la totalidad del territorio para que los ciudadanos puedan beneficiarse de su oferta social: servicios públicos, seguridad y educación, entre otros” (CONPES 3857); y es que según la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- “la falta de vías terciarias o su mal estado impiden el transporte de productos a cabeceras municipales, centros de acopio y distribución o a los principales mercados del país, restándole competitividad al sector y limitando el crecimiento del campo”.



1

¹ Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Presidencia de la República. (2016). Documento CONPES 3857: lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

La red nacional de carreteras en Colombia se rige por lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, mediante la cual se establecen los criterios básicos para su administración y gestión. Adicionalmente, el artículo 1 de la Ley 1228 de 2008 establece la categorización de las vías que conforman el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras -SINC- en tres grupos: vías arteriales o de primer orden, vías intermunicipales o de segundo orden, y vías veredales o de tercer orden. Estas últimas vías tienen la funcionalidad de comunicar una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí.

Por otro lado, en las vías terciarias o en las vías sin pavimentar no existe un direccionamiento claro de la necesidad de realizar labores de mantenimiento rutinario, o de la forma adecuada de realizarlo. Los municipios no cuentan con la experiencia o el conocimiento necesario para tal fin y la gestión de la red vial regional depende de las decisiones e intereses particulares de las autoridades locales que no siempre coinciden con las necesidades de conservación rutinaria y mantenimiento rutinario preventivo de las vías. Así, la red terciaria resulta ser muy vulnerable, especialmente, cuando se presentan períodos prolongados de lluvias. Esto quedó plenamente demostrado en los años 2010 y 2011, cuando se presentaron intensas lluvias generadas por el Fenómeno de la Niña. Las vías se deterioraron considerablemente por no tener los drenajes funcionando de manera adecuada.

Así, “la deficiente formulación técnica de los proyectos viales en la red terciaria ha derivado en una situación crítica por su mal estado físico. En específico, se refleja en la dificultad para la accesibilidad, la transitabilidad, la circulación vehicular, la competitividad de las regiones, la comunicación con y entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país” (CONPES 3857).

Dada la importancia de las vías rurales para la generación de empleo en el campo, la reactivación de actividades económicas legales en zonas apartadas que se

desliguen de los cultivos de uso ilícito (Pereira y Cruz, 2017) y la integración del territorio, los proyectos de vías terciarias constituyen una herramienta fundamental para la construcción de paz en las regiones (Schouten y Bachmann) y la creación de lazos de confianza con las comunidades.

EXPERIENCIAS ANTERIORES SOBRE ENTIDADES A CARGO DE VÍAS TERCIARIAS

Con una gran visión sobre el desarrollo armónico del país, se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, mediante el Decreto Número 1650 del 14 de julio de 1960; fue reglamentado mediante el Decreto Número 1084 del 23 de mayo de 1961. Su primer Director Ejecutivo-Fundador, fue el ingeniero civil antioqueño, egresado de la Facultad de Minas de Medellín, José María Bravo Betancur. Su objetivo, fue el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos vecinales del país, o de carácter regional, en cooperación con los Departamentos y Municipios.

Esta entidad estaba dirigida por una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros: el Ministro de Obras Públicas o su representante quien la presidía, el Ministro de Agricultura o su representante, el Director de la División de Acción Comunal, un miembro nombrado por el Gobierno Nacional de terna presentada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, y otro de terna presentada por la Asociación Colombiana de Carreteras.

En los Departamentos se crearon agencias del Fondo Nacional denominados *Fondos Departamentales de Caminos Vecinales*, bajo la dirección de Comités integrados por el Secretario de Obras Públicas o su representante, quien la presidía, un representante del Ministerio de Obras Públicas, otro representante del Fondo Nacional, un miembro designado por el Gobernador, de terna presentada por las Sociedades Seccionales de Agricultura y Ganadería, o en su defecto por la Sociedad de Agricultores de Colombia y el Comité de Ganaderos; el Promotor Departamental de Acción Comunal; un representante de la

Federación de Cafeteros, otro de los gremios o sectores privados que participaran en el plan. Este último era escogido por el Gobernador, de lista conjunta pasada por los gremios. En los Municipios se podía crear agencias del Fondo Nacional denominadas “*Fondos Municipales de Caminos Vecinales*”.

El *Fondo Nacional de Caminos Vecinales*, de conformidad con el Artículo 120 del Decreto 1650 de 1.960, tenía personería Jurídica y autonomía administrativa, patrimonio propio, capacidad legal para adquirir bienes, disponer de éstos, administrarlos e invertir su patrimonio de acuerdo con los fines que le eran propios; comparecer ante toda clase de autoridades administrativas o judiciales y ejercer las acciones que le competían, realizar actos de dominio respecto del mismo patrimonio, sin limitación alguna.

Las obras de caminos vecinales que se adelantaban con el patrimonio del fondo debían ajustarse al programa general de *Caminos Vecinales* elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y acomodarse a las especificaciones geométricas y técnicas fijadas por el Fondo Nacional, aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas.

Desafortunadamente, mediante el Decreto 1790 del 26 de junio de 2003 se suprimió el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y se le entregó la responsabilidad de la red de vías terciarias al Instituto Nacional de Vías -INVIAS-. Bajo el mismo decreto se crea la Subdirección Red Terciaria y Férrea.

ESQUEMA ORGANIZACIONAL

(Decreto 2618 de 2013)



2

Así pues, adicional a la responsabilidad directa que tiene sobre la red a cargo, la nación ha realizado inversiones en la red vial terciaria a través de diferentes modalidades:

- I. En puentes de vías secundarias y terciarias, desde el año 2003.
- II. Mejoramiento y construcción de vías con recursos decididos en audiencias públicas presidenciales, a partir del año 2004 hasta el año 2012.

² Tomado de: <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/organigrama2018> (5 de febrero de 2019)

III. Construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías, mediante el *Programa de Inversión Rural -PIR-*, ejecutado por el INVÍAS entre los años 2007 y 2009.

IV. Desarrollo de obras de emergencia utilizando recursos de la “ola invernal”.

En el año 2007 el Gobierno nacional asignó al Ministerio de Transporte la tarea de apoyar en la asistencia técnica a las entidades territoriales mediante la aprobación del documento CONPES 3480 a través de la implementación del *Plan Vial Regional -PVR-*.

En los años 2009 y 2010, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 - 2010 el Gobierno nacional llevó a cabo el Programa de *Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias -PROVIDER-*, como estrategia para generar empleo de mano de obra intensiva no calificada. Este programa fue liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la participación del Ministerio de Transporte, del INVÍAS y de 538 municipios que decidieron participar en el programa como prestatarios de un crédito condonable por valor de 120 millones de pesos para cada municipio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 enfatizó la importancia de la red regional en la conectividad de los espacios rurales con los urbanos. También se establecieron lineamientos de política pública orientados al desarrollo de programas que respondieran a las apuestas productivas y sectoriales y a la integración y desarrollo regional. Con este propósito, el Gobierno nacional implementó el programa *Caminos para la Prosperidad* durante los años 2010 a 2014 para apoyar la atención de la red vial terciaria. Mediante este programa se logró recuperar la accesibilidad vehicular y la transitabilidad de los usuarios en aproximadamente 35.205 kilómetros de vías terciarias.

EL PROCESO DE PAZ Y SU IMPLEMENTACIÓN

Tras la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP, el Estado colombiano adquirió compromisos para la disminución de la brecha entre las zonas rurales y citadinas.

Así pues, en el punto número uno del Acuerdo Final; denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, encontramos los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3.), cuyo objetivo se centra en, por una parte, “la superación de la pobreza y a desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural” (Acuerdo Final, p. 23), y por el otro, en “la integración y el cierre de la brecha entre campo y ciudad” (Acuerdo Final, p. 23).

La base fundamental de ese acuerdo fue que “la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes público” (Acuerdo Final, p. 23), y es en el marco del acceso a bienes y servicios públicos que la creación de una entidad que se encargue exclusivamente de la red de vías terciarias se vuelve fundamental.

Cómo se ha presentado anteriormente, la subdirección de la Red Terciaria y Férrea tiene 12 diferentes funciones que se entrelazan con algunos planes y recomendaciones como:

- a)** El Plan Nacional de Vías Terciarias.
- b)** Las recomendaciones presentes en el CONPES 3857.
- c)** El Plan 50/51.
- d)** El interés estatal de recuperar los 3.300 kilómetros de vías férreas existentes en el país y la ampliación construcción y operación de

nuevas vías férreas, presente en el Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015 – 2035.

En este sentido, bajo la responsabilidad que posee actualmente la Subdirección Red Terciaria y Férrea de desarrollar planes y programas para la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, pero además, la reconstrucción, rehabilitación y generación de vías férreas a lo largo y ancho del país, es necesaria la separación de ambos ámbitos de ejecución -la red terciaria por un lado, y la red férrea por otro-, para encaminar los esfuerzos a las construcción de un país en paz, competitivo y con verdadera presencia estatal.

Así, no proponemos la generación de nuevos aparatos burocráticos estatales mediante la creación de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias, sino la separación de ambas entidades para que puedan cumplir ellas a cabalidad las tareas que les fueron encomendadas en el Decreto 1790 de 2003 y que acá hoy no se revierten, sino que se especifica según el objetivo de cada entidad.

HISTÓRICO DE VÍAS FÉRREAS

La primera idea de un ferrocarril en Colombia fue propuesta por nuestro libertador Simón Bolívar, quien planteaba que se debían unir los dos extremos de nuestro país presentes en los océanos atlántico y pacífico por medio de un ferrocarril. Así pues, en el año de 1850 se ordenó la construcción del ferrocarril Trans-ístmico en Panamá, que sería la primera obra ferroviaria de nuestro país 10 años después.

A partir de 1870 se comenzó la construcción de vías férreas de pequeña longitud en nuestro país que estaban principalmente encaminadas a conectar algunas ciudades con puertos o vías fluviales, todo con el fin de promocionar el comercio exterior. Así pues, la red férrea se expandió rápidamente: se pasó de 236 kilómetros en 1885, a 875 kilómetros en 1910, y finalmente a 2.700 kilómetros en 1930.

Sin embargo, mediante el decreto 3129 de 1954 se creó la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, para reemplazar la administración de los ferrocarriles departamentales. A la empresa se incorporó la totalidad de los trabajadores del Ferrocarril del Atlántico, haciéndose cargo de todo el pasivo social causado hasta su momento. Más tarde estos trabajadores formaron el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril.

Tras la finalización del proceso de adquisición de los ferrocarriles, en el año de 1961, se inauguró el ferrocarril del atlántico, y se empezaron a administrar en cinco divisiones administrativas: Centrales, Magdalena, Santander, Antioquia y Pacífico. En este momento la red férrea de nuestro país llegó a contar con 3.431 kilómetros.

Lastimosamente, para el año de 1972 se presentó el desbordamiento del río Cauca, y con esto se dio la destrucción de la red férrea que comunicaba a Medellín con el Pacífico colombiano, y la separación de las redes del Atlántico y del Pacífico. A pesar de esto, para el año de 1974 la red férrea de nuestro país alcanzó volúmenes de operación de casi 3 millones de toneladas, lo que representaba el 12% de la totalidad de la carga movilizada en ese año.

Sin embargo, a partir de 1975 empezó a ser evidente la crisis financiera que vivían los Ferrocarriles Nacionales. Se incrementaron sustancialmente los costos operativos frente a los bajos recaudos por la prestación del servicio, por lo que empezó un déficit operativo considerable y en crecimiento. Por esta razón se expidió la Ley 30 de 1982 que cedió el 10% del impuesto de los combustibles al mejoramiento y extensión de la red férrea y, además, mediante el crédito 2090-CO del Banco Mundial se financió el Plan de Rehabilitación (Séptimo Programa de Ferrocarriles). No obstante, la crisis continuó y el programa no pudo desarrollarse, y los recursos fueron desviados para cubrir el déficit operativo, los gastos administrativos y las deudas; a razón de esto se incrementaron las pérdidas y se generó un mayor deterioro de la red férrea y de los equipos férreos.

Ya en el año de 1989 la red férrea movilizaba sólo 852.000 toneladas (un tercio menos que en 1974), y esto representaba apenas el 4% del total transportado a lo largo y ancho del país.

En 1986 empezó el proceso de liquidación de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia y se modificó el nuevo esquema institucional. Se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- como una empresa estatal encargada del control y el mantenimiento de la red férrea y se autorizó la creación de empresas mixtas o enteramente privadas para la explotación del sistema ferroviario.

La red férrea de la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia fue evaluada en 470 millones de pesos, que incluye activos como los terrenos de las carrileras, puentes, túneles, traviesas, rieles y obras de arte (desniveles, puentes pequeños, etc. que se llaman obras de arte). También se entregaron 600 edificaciones: estaciones, sedes de ingeniería, bodegas, almacenes en las poblaciones de Corzo, Faca, Bello, Santa Marta, Bucaramanga y Chipichape. Igualmente, se incluyeron edificios administrativos en Magdalena, Santander, terminales de carga en los puertos del río Magdalena y marítimos en Buenaventura y Santa Marta. Asimismo, entregó la red de comunicaciones.

Cuando empezó la liquidación el 17 de julio de 1988, el valor del parque de locomotoras y carros de carga era de 78 millones de dólares. Tenía 133 locomotoras y 3.700 carros de carga, tolvas, etc., y 150 carros de pasajeros.

De las pocas cosas que hizo Ferrovías fue entregar en concesión, en 1999, a la empresa Ferrocarriles del Norte de Colombia (FENOCO) el tramo Chiriguaná (Cesar)-Santa Marta para que lo reconstruyera y operara. FENOCO paga a la Nación 120.000 millones de pesos al año, dineros que financian en 95 por ciento a la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-.

En 2004 Ferrovías fue liquidada y a partir de ese momento la administración de la red férrea quedó en manos del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-. Sin embargo, la ANI tomó el manejo de las concesiones a partir de 2011.

ESTADO ACTUAL DE LA RED FÉRREA

Actualmente la red férrea de nuestro país tiene 3.515 kilómetros de vías, de los cuales solo funcionan 448 kilómetros.

Además de las vías concesionadas a FENOCO están los 150 kilómetros de propiedad privada para el transporte de carbón que opera Drummond Ltd. en la Guajira, y los 53 kilómetros que opera el *Turistren* para pasajeros en la vía Bogotá-Zipacquirá.

Por el momento hay cuatro tramos en proceso de recuperación, y quizá el más importante es la ruta La Dorada-Chiriguaná que se enlazarán con el corredor concesionado a FENOCO para servir de columna vertebral de la rehabilitación de toda la red férrea. Las intervenciones sobre la vía comenzaron en 2013, con aparente éxito, y en octubre de 2016 la compañía operadora Holtrade Atlántico logró movilizar un tren de prueba desde Santa Marta hasta La Dorada³.

AVAL O COADYUVANCIA

Sobre el fenómeno denominado como Aval o Coadyuvancia, que se respecta a los proyectos legislativos de “exclusiva” iniciativa gubernamental, se puede observar que en la Sentencia C-784 de 2004 se resaltó que la asignación al Congreso de la República de la facultad de establecer la arquitectura institucional de la Nación, a través de la definición “del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa”, es un rasgo característico del constitucionalismo

³ Tomado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/infraestructura-la-transformacion-de-un-pais/articulo/el-estado-de-los-ferrocarriles-de-colombia/563110>

contemporáneo, al desarrollar el componente orgánico del Estado y, por esa vía, activar el desenvolvimiento de sus funciones y deberes por medio del principio de legalidad. En este contexto, como se deriva de lo dispuesto en Constitución Política de Colombia, se trata de una atribución de naturaleza compleja, pues no sólo implica ejercer las potestades de creación, supresión o fusión, sino que también incorpora la necesidad de que el legislativo señale, según el caso, los objetivos, la naturaleza jurídica, el régimen laboral o de contratación y la estructura orgánica de la entidad correspondiente.

Por otro lado, en la Sentencia C-840 de 2003 se manifestó que, a través de la citada figura, se ejerce “la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República [,] con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente”.

Así pues, el Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno Nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva ejecutiva. Estas modificaciones no requieren del aval gubernamental, salvo que se trate de “nuevas temáticas” (Sentencia C-551 de 2003) o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno” (Sentencias C-475 de 1994 y C-177 de 2007). Igualmente, el Congreso de la República puede introducir modificaciones a proyectos de ley que no hayan sido presentados por el Gobierno y que originalmente no incluían materias sujetas a iniciativa legislativa privativa ejecutiva. Pero si dichas modificaciones recaen sobre estas materias, se requiere el aval del Gobierno (Sentencias C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-473 de 2004, C-354 de 2006”).

Un ejemplo claro de la temporalidad y pertinencia del fenómeno de la coadyuvancia se presentó en el trámite surtido por el proyecto de ley número 111 de 2017 Cámara y 250 de 2018 Senado, de autoría del Senador Iván Darío Agudelo Zapata, por medio del cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología

e Innovación, sancionado como Ley de la República número 1951 el 24 de enero de 2019. Este proyecto de ley no contó con coadyuvancia o aval en ninguno de sus 3 primeros debates en comisiones y plenarias del honorable Congreso de la República, sino que fue hasta su último debate en la Plenaria del honorable Senado de la República donde la señora ministra del interior de ese momento; Nancy Patricia Gutiérrez, acompañó la iniciativa del senador Iván Darío Agudelo, por medio de una breve intervención donde esbozaba el apoyo del gobierno nacional para esta crucial iniciativa.



De los honorables senadores y representantes,

CRISELDA LOBO (SANDRA RAMÍREZ)
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PABLO CATATUMBO TORRES

Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

JULIÁN GALLO CUBILLOS

Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

CARLOS CARREÑO

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

JAIRO CALA

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

OMAR DE JESÚS RESTREPO

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Común

LUIS ALBERTO ALBÁN

Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del

-