

**AVANCES Y DIFICULTADES DEL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE
SANTANDER EN SU PRIMERA FASE (2009 – 2012)**

MARÍA SILENIA ALFONSO

LUDWING ARCHILA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2015

**AVANCES Y DIFICULTADES DEL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE
SANTANDER EN SU PRIMERA FASE (2009 – 2012)**

**MARÍA SILENIA ALFONSO
LUDWING ARCHILA**

Proyecto de grado para optar al título de Especialista en Gestión Pública

**Director:
ROBERTO ARDILA CAÑAS
Abogado**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2015

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. EL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER 2009-2018	17
1.1 MARCO TEÓRICO	17
1.2 PLAN VIAL DEPARTAMENTAL	24
1.3 CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE EN SANTANDER ..	26
1.3.1 Modo de transporte carretero.....	28
1.4 PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER PRIMERA FASE 2009 - 2012.....	30
1.4.1 Corredores viales estratégicos.....	31
1.4.2 Plan de intervención y programa de inversiones	31
2. FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA PROYECTOS EN VÍAS SECUNDARIAS DEL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER PRIMERA ETAPA (2009- 2012).....	33
2.1 RECURSOS DE CRÉDITO FINDETER.....	35
2.2 REGALÍAS	41
2.3 FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO.....	48
2.4 RECURSOS PROPIOS	50
2.5 APORTE DE OTRAS ENTIDADES	52
3. DIFICULTADES EN LA EJECUCION DEL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER PRIMERA ETAPA (2009-2012)	54
3.1 EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011	56
3.1.1 Emergencia Por el Fenómeno de la niña 2010-2011 en Santander	56
3.1.2 Incidencia del fenómeno de la niña en el Plan de Intervenciones e Inversiones del Plan Vial Departamental 2009-2012	62

3.2 MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS EN COLOMBIA	68
3.2.1 Antiguo Sistema de Regalías para el Departamento de Santander	69
3.2.2 Nuevo Sistema General de Regalías – SGR	72
4. CONCLUSIONES	78
5. RECOMENDACIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	84

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1. Flujo para la gestión de la malla vial.....	23
Ilustración 2. Perdida de banca en la vía Bucaramanga-Matanza	57
Ilustración 3. Derrumbes en la Vía km 18-Tona.....	58
Ilustración 4. Perdida de la banca en la vía San Vicente-La Renta	58
Ilustración 5. Pérdida total de banca sector de la Leona vía La Renta-San Vicente	59
Ilustración 6. Perdida de Box de la Leona en la vía La Renta-San Vicente	59
Ilustración 7. Inundación vía Troncal-Yarima-El Carmen.....	60
Ilustración 8. Foto Invías Publicada en el Diario el Espectador, Vía afectada por el invierno	60
Ilustración 9. Sistema General de Regalías	75

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Importancia de la Estructura de Ingresos en el Total de Inversión Pública del Plan Vial de Santander 2009-2012.....	36
Gráfica 2. Inversiones por Tipo de Intervención en la primera etapa del Plan Vial.	62
Gráfica 3. Composición y evolución de las regalías dentro de las fuentes de inversión pública del Departamento de Santander 2007-2011.	70
Gráfica 4. Inversión de Regalías en el Departamento de Santander por sectores año 2010.....	71
Gráfica 5. Inversiones en Obras iniciadas con recursos de Regalías en la primera etapa del Plan Vial, cifras en millones de pesos.	72

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Importancia de La Estructura de Ingresos en el Total de Inversión Pública de Vías Secundarias del Plan Vial de Santander 2009-2012.	34
Tabla 2. Importancia de las Fuentes de Financiamiento en el Total de Inversión Pública del Plan Vial de Santander 2009-2012.....	34
Tabla 3. Mejoramiento, Pavimentación y Rehabilitación.....	37
Tabla 4. Construcción de Puentes	40
Tabla 5. Obras de Mejoramiento y Pavimentación	42
Tabla 6. Algunas Obras de Construcción	43
Tabla 7. Algunas Obras de Rehabilitación.....	44
Tabla 8. Algunas Obras importantes de Mantenimiento Periódico	44
Tabla 9. Estudios y Diseños	46
Tabla 10. Vía.....	47
Tabla 11. Algunas Obras de Mantenimiento Periódico	48
Tabla 12. Las obras más representativas realizadas con estos recursos.....	50
Tabla 13. Las obras realizadas con aportes de estas entidades	53
Tabla 14. Distribución, totales y tipo de Intervenciones del Plan Vial Departamental etapa I.....	55
Tabla 15. Comparación Inversiones en mantenimiento rutinario y periódico proyectas VS ejecutadas para las vías secundarias más afectadas por el fenómeno de la niña en la primera etapa del Plan Vial.....	63

RESUMEN

TÍTULO: Avances y dificultades del Plan Vial Departamental de Santander en su primera fase (2009-2012)^{*}

AUTOR: MARÍA SILENIA ALFONSO **
LUDWING ARCHILA

PALABRAS CLAVES: Infraestructura vial, fenómeno de la niña, Sistema General de Regalías, descentralización.

DESCRIPCIÓN

En cumplimiento con los principios de descentralización definidos en la Ley 105 de 1993, el Gobierno Nacional de Colombia, transfirió una parte de la red vial a su cargo a los entes territoriales, de manera que la administración y gestión de la Red Vial de Segundo Orden y la Red Vial de Tercer Orden estén a cargo de los departamentos y municipios, respectivamente.

La infraestructura vial es un asunto transversal al crecimiento económico, al desarrollo social, al turismo de cada región y al mismo bienestar ciudadano. Las vías terrestres interconectan los puntos de producción y consumo y el estado de las mismas determina en un alto porcentaje el nivel de costos de transporte, los cuales a su vez influyen sobre los flujos de comercio nacional e internacional de un país. Por esta razón, la construcción y el mantenimiento de las carreteras son temas que requieren de especial atención por parte de los gobiernos.

En este sentido el Departamento de Santander dio inicio al Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018, con el fin de implementar sistemas de gestión vial y forjar un fortalecimiento institucional de sus competencias en materia vial. El programa está orientado a facilitar, dentro de un marco regional y nacional, la competitividad e integración de los departamentos, de manera que se generen economías de escala y se desarrollen metodologías de gestión vial. Ya transcurrida la primera fase del plan vial entre los años 2009-2012, es de gran importancia realizar un balance sobre los avances obtenidos para el departamento, así como las dificultades acaecidas en el desarrollo del mismo.

^{*} Proyecto de grado

^{**} Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Especialización en Gestión Pública. Director: Roberto Ardila Cañas, Abogado

ABSTRACT

TITLE: Advances and Difficulties in the Departmental Road Plan of Santander in its First Phase (2009-2012).

AUTHOR: María Silenia Alfonso and Ludwing Archila**

KEYWORDS: Road infrastructure, La Niña climate phenomenon, General System of Royalties, decentralization.

DESCRIPTION

In fulfillment with the principles of decentralization defined by law 105 of 1993, the National Government of Colombia transferred part of the road networks at its charged to the territorial entities, in such a way that the administration and the third and second order road network managements are also a responsibility of the Departments and Municipalities respectively.

The road infrastructure is a cross-cutting matter to the economic growth, social development, the tourism of every region and the welfare of its citizens. The land roads interconnect the landmarks of production and consumption, and the state of these roads determines in a high percentage the level of transportation costs, which at the same time have an influence in the flow of national and international trade in a country. For this reason, the construction and maintenance of the highways are subjects that required special attention from the governments.

In this sense, the Department of Santander gave a start to the Departmental Road Plan of Santander 2009-2012, with the purpose of implementing road management systems, and to establish an institutional strengthening of its skills in terms of roads. This program is directed to ease, in a more regional and national framework, the competitiveness and integration of all the departments, in a way to generate scale economies and develop road management methodologies. After the first phase of the Road Plan between the years 2009-2012, it is of great importance to perform a balance over the advances obtained for the Department, as well as the difficulties throughout the development of the program.

* Grade Project

** Faculty of Human Sciences. School of Economy and Administration. Specialization in Public Management. Faculty Director Roberto Ardila Cañas, Lawyer

INTRODUCCIÓN

La misión principal del Estado consiste en asegurar la protección y ejercicio de los derechos de los ciudadanos reconocidos por la constitución. Así, se establece un papel planificador de ejecución de políticas públicas, que debe actuar de acuerdo a los principios de eficacia y eficiencia. Por esta razón, es de suma importancia conocer los resultados de la acción del Estado para así asegurar la consecución de los derechos de los ciudadanos.

El Plan Vial Regional es un programa del Gobierno Nacional orientado a implementar sistemas de gestión vial en los departamentos y al fortalecimiento institucional de los Entes Territoriales para ejercer sus competencias en materia vial. El programa está orientado a facilitar, dentro de un marco regional y nacional, la competitividad e integración de los departamentos, de manera que se generen economías de escala y se desarrollen metodologías de gestión vial apropiadas para cada región.

Dentro de su estrategia, brinda apoyo y asistencia técnica e institucional a todos los departamentos en materia de gestión vial a fin de facilitar el acceso de los gobiernos departamentales, a recursos de endeudamiento, Sistema General de Regalías, Fondo de Estabilización Petrolera, entre otras.

El Departamento de Santander, a través de la Secretaria de Transporte e Infraestructura, con la asesoría y asistencia técnica del Nivel Nacional, dando cumplimiento al documento CONPES 3480 y 3481 de 2007, en el año 2009, formuló el “Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018”, documento que fue aprobado por el Ministerio de Transporte mediante Oficio N°200995600176871 del 3 de junio de 2009, como primer PVD aprobado a nivel nacional.

En el Plan Vial Departamental se identificaron seis ejes viales que conectan transversalmente al Departamento para “unir la Troncal del Magdalena o Ruta del sol con la Troncal Central y la Troncal del Norte. Estos ejes suman una longitud total de 1.461 km. beneficiando al 84,91% de la población santandereana”¹. La clasificación en orden de importancia de los Ejes Viales Departamentales, se ha realizado considerando la importancia de las áreas de desarrollo que integran, la conectividad que representan y la población que articula en su recorrido.

De tal manera que el Plan Vial Departamental se constituye en la principal estrategia nacional liderada por el Ministerio de Transporte, la cual busca que el Departamento de Santander pueda incrementar el número de kilómetros de vías en buen estado a través de proyectos sostenibles y dando cumplimiento al plan de intervención e inversiones para la primera fase entre los años 2009 - 2012. No obstante, no se lograron los objetivos propuestos en el mencionado plan de intervenciones y en la cantidad de kilómetros pavimentados, lo cual se debe a factores como: el fenómeno de la niña, factor nacido de fuerza mayor, que obligaba al Departamento a actuar de manera urgente, desarrollando intervenciones inmediatas para preservar el Patrimonio Vial, garantizando la comunicación de las comunidades rurales y urbanas del Departamento de Santander.

Lo anterior, que generó desequilibrios, no solo en el número de intervenciones proyectadas, priorización de las vías a intervenir, sino también en la cuantía de las inversiones realizadas; Igualmente la reforma a las regalías, que empezó a regir a partir del año 2012, cambio el panorama económico bajo el cual se habían proyectado la intervenciones e inversiones a lo largo del Plan Vial Departamental.

¹ VARGAS, Enrique. Avances Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. En: Asamblea Departamental de Santander (24 de Octubre de 2012: Bucaramanga, Santander). Informe de Gestión. Bucaramanga: Secretaria de Transporte e Infraestructura, 2012. p. 1.

La estructura del presente trabajo se organiza de la siguiente forma. Luego de la introducción, en el primer capítulo se presentara el marco teórico y los aspectos generales del plan vial departamental de Santander. El segundo capítulo presenta cuadros y gráficos con las fuentes de financiación que conforman la estructura de ingresos destinadas a inversiones públicas en vías de la red vial secundaria a cargo del Departamento de Santander para la primera etapa del Plan Vial, destacando su cuantía, importancia y descripción de obras ejecutadas con los recursos. En el capítulo tres se estimara la incidencia que el fenómeno de la niña tuvo sobre el desarrollo del plan vial departamental, e igualmente presentaremos los principales aspectos del Sistema General de Regalías y sus efectos para el desarrollo del Plan Vial Departamental. Finalmente, en el capítulo cuatro se presentaran las principales conclusiones del trabajo resultado del análisis de los autores.

1. EL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER 2009-2018

1.1 MARCO TEÓRICO

La infraestructura vial es uno de los pilares de crecimiento de cualquier economía debido a que las vías terrestres interconectan los puntos de producción y consumo y el estado de las mismas determina en un alto porcentaje el nivel de costos de transporte, los cuales, a su vez influyen sobre los flujos de comercio nacional e internacional de un país. Por esta razón, la construcción y el mantenimiento de las carreteras son temas que requieren de especial atención por parte de los gobiernos².

La construcción y administración de infraestructura vial ha sido tradicionalmente regulada de manera estricta por los gobiernos, acción justificada por la necesidad de garantizar el acceso de todas las personas y todos los bienes a los mercados, condición necesaria para que las regiones más desfavorecidas puedan tener un ritmo de crecimiento que les acerque a las zonas con un mayor desarrollo económico. Dicha intervención recae principalmente sobre las condiciones de entrada y salida de empresas al mercado, pero también sobre aspectos de calidad y precios.

Sin embargo, esta estricta intervención del Estado no cuenta con información perfecta, lo cual conduce a que las decisiones que afectan al público general se mezclen con objetivos privados, causando que la provisión del servicio y, por tanto, la calidad de vida de los ciudadanos, se vean afectadas. Luego de estudiar y observar las condiciones a las que puede conducir esta situación, se considera que la provisión de infraestructuras de transporte pueda ser responsabilidad de organis-

² PÉREZ, Camila y YANOVICH, David. Sector carreteras. Cali: Corporación Financiera del Valle S.A., 1999.

mos privados; esto teniendo en cuenta varias condiciones, entre las que se encuentra que será eficiente únicamente para el caso de los servicios de transporte más demandados, con características de *bienes privados*³.

Sujeta a las economías de escala, la provisión de infraestructura vial no permite crear un mercado competitivo, impidiendo entonces que el propio mercado se encargue de asignar eficientemente los beneficios. Para estos casos, es posible introducir cierto nivel de competencia realizando licitaciones periódicas de las concesiones. Esto es lo que se ha denominado la competencia *por* la cancha, que sustituiría a la competencia *en* la cancha. Según este razonamiento el sistema de concesiones de infraestructura fomenta la competencia por la concesión para disipar la renta económica y así transferirla a los usuarios.

Cuando se compite *por* el mercado, se intenta conseguir el derecho a ser el único oferente del bien. Se trata de un concurso público donde las empresas interesadas hacen sus ofertas y la agencia pública decide de acuerdo con criterios previamente establecidos y anunciados quién es el mejor oferente. El reto recae, según Engel, Fisher y Galetovic (1997) en diseñar correctamente el concurso y así conseguir que las empresas traspasen la mayor parte de las ganancias de eficiencia que esperan obtener a los usuarios, y alcanzar así resultados similares a los que se conseguirían si existiera competencia en el mercado⁴.

³ Para que cualquier infraestructura sea un bien privado, deben cumplirse dos condiciones: exclusividad, donde el oferente debe ser capaz de excluir del uso de la infraestructura a aquellos potenciales usuarios que no están dispuestos a pagar por ello; y rivalidad, donde el hecho de que haya un usuario adicional de la infraestructura no debe dejar indiferente al resto de los usuarios, ya que supondrá un deterioro de la calidad para ellos. Por ejemplo, las carreteras de baja tracción no cumplen con las condiciones, luego debe ser responsabilidad del sector público.

⁴ ENGEL, Eduardo; FISHER, Ronald; GALETOVICH, Alexander. La regulación de concesiones viales. Estudios públicos, 1997.

Como consecuencia, para que esta promoción de la competencia en los procesos de licitación y adjudicación de obras de construcción permita que efectivamente las rentas monopólicas se disipen, resulta indispensable que las políticas públicas incentiven en primera instancia la incorporación del mayor número de oferentes potenciales, logrando así que el precio de la mejor oferta sea siempre el de competencia perfecta. De acuerdo a esta lógica, una vez adjudicada la obra, el Estado monitorea el cumplimiento en tiempo y forma de las inversiones y los estándares de calidad prefijados en las bases de la licitación y en los contratos de obra.

Adicionalmente, existen varias razones por las que es necesario que alguna institución pública especializada regule el negocio vial, entre ellas, las externalidades que causan las carreteras: los costos y beneficios de un proyecto no sólo afectan a los agentes directamente involucrados sino también a otras personas. Por otro lado, la operación de las carreteras debe ser necesariamente un monopolio, debido a los altos costos que representa, que hacen conveniente que un mismo concesionario opere rutas sustitutas, disminuyendo el riesgo específico del negocio y, en consecuencia, logrando reducir lo que deben pagar los usuarios para que el proyecto sea rentable⁵.

De esta manera, las agencias que administran la red vial deben enfrentar una red multidimensional, de modo que se logre satisfacer uno o más objetivos, tales como minimización de costos de la agencia, minimización de costos de usuarios y maximización de la seguridad. Para ello, es necesario realizar una serie de actividades o funciones, entre las que se encuentra la planificación, diseño, construcción y conservación de caminos, puentes o túneles. A estas tres dimensiones debe agregarse un cuarto aspecto a considerar, el cual está relacionado con el mercado de viajes que se produce en la red vial. En dicho mercado interactúan la oferta y la demanda, las cuales se equilibran, definiendo la cantidad de viajes que se produ-

⁵ ESTACHE, Antonio y DE RUS, Ginés. Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para reguladores. Banco Mundial, 2003.

cen en cada arco de la red, así como también el nivel de servicio con que dichos viajes se realizan⁶.

En términos generales, así un gobierno escoja la administración total o parcial de la infraestructura vial, existe un concepto que es necesario de estudiar en estos casos, que ha tomado fuerza recientemente y es el de la gestión de la infraestructura vial, cuya meta es apoyar, de manera tecnicada y objetiva, la toma de decisiones respecto a las inversiones a realizar en los distintos tipos o elementos de infraestructura. La gestión de infraestructura vial tiene dos objetivos fundamentales: asegurar que ésta se mantenga en buena condición y funcionamiento de forma continua; y optimizar el uso de los recursos públicos invertidos en su desarrollo y conservación, lo que no necesariamente significa gastar lo mínimo posible⁷.

En los últimos años se han presentado cambios significativos en la forma de entender y gestionar la infraestructura vial, basados en la filosofía de gestión de activos. Los principales fundamentos de este nuevo modelo de gestión son⁸:

- Integral: La infraestructura vial se compone de un conjunto de elementos, cada uno de los cuales cumple una función específica, que tienen como propósito asegurar un tránsito confortable y seguro de los usuarios. Los pavimentos son considerados el elemento básico de la infraestructura vial, lo cual los hace el elemento de mayor importancia. A su alrededor se desarrollan los demás elementos complementarios: puentes, drenajes, señales y dispositivos de seguridad y aceras. La gestión de infraestructura vial debe contemplar todos estos elementos, asegurando que se encuentre en buena condición, y presten un servicio adecuado a los usuarios.

⁶ SOLMINIHAC, Hernán; RETAMAL, Jaime y VIDELA, Carlos. Conceptualización de una herramienta de apoyo integral a la gestión de redes viales. Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁷ CAMPOS, Carlos. Planes de conservación vial cantonal para fortalecer la acción municipal en Costa Rica. Universidad de Costa Rica, 2010.

⁸ Ibid, p. 5.

- **Estratégico:** La infraestructura vial es construida para servir de forma duradera a los usuarios, representa una importante inversión de recursos públicos, y su conservación requiere de un esfuerzo sostenido a lo largo de los años. Estas características hacen que su gestión se convierta en una actividad de carácter estratégico, que debe responder a una visión de largo plazo, orientada al logro de objetivos y metas, y la prestación de un servicio eficiente y de calidad para el transporte.

- **Sistemático:** Un sistema de gestión vial combina criterios y prácticas de carácter técnico, político, y administrativo. Lo anterior con el fin de administrar los recursos disponibles con eficiencia y, adicionalmente, orientar la toma de decisiones hacia el logro de los objetivos institucionales, la satisfacción de las necesidades y demandas de los usuarios. Los componentes principales de un sistema de gestión vial son: un diagnóstico y una base de datos actualizada sobre la condición y el funcionamiento de la infraestructura vial; la definición de los objetivos, metas y políticas institucionales; la definición de las estrategias y programas de conservación; los mecanismos de ejecución de obras; y, finalmente, los indicadores de evaluación de los resultados.

- **Eficiencia:** Este modelo de gestión propone hacer un uso eficiente de los limitados recursos públicos destinados a la infraestructura vial, haciendo énfasis en las actividades de conservación, por encima de la rehabilitación o la construcción nueva.

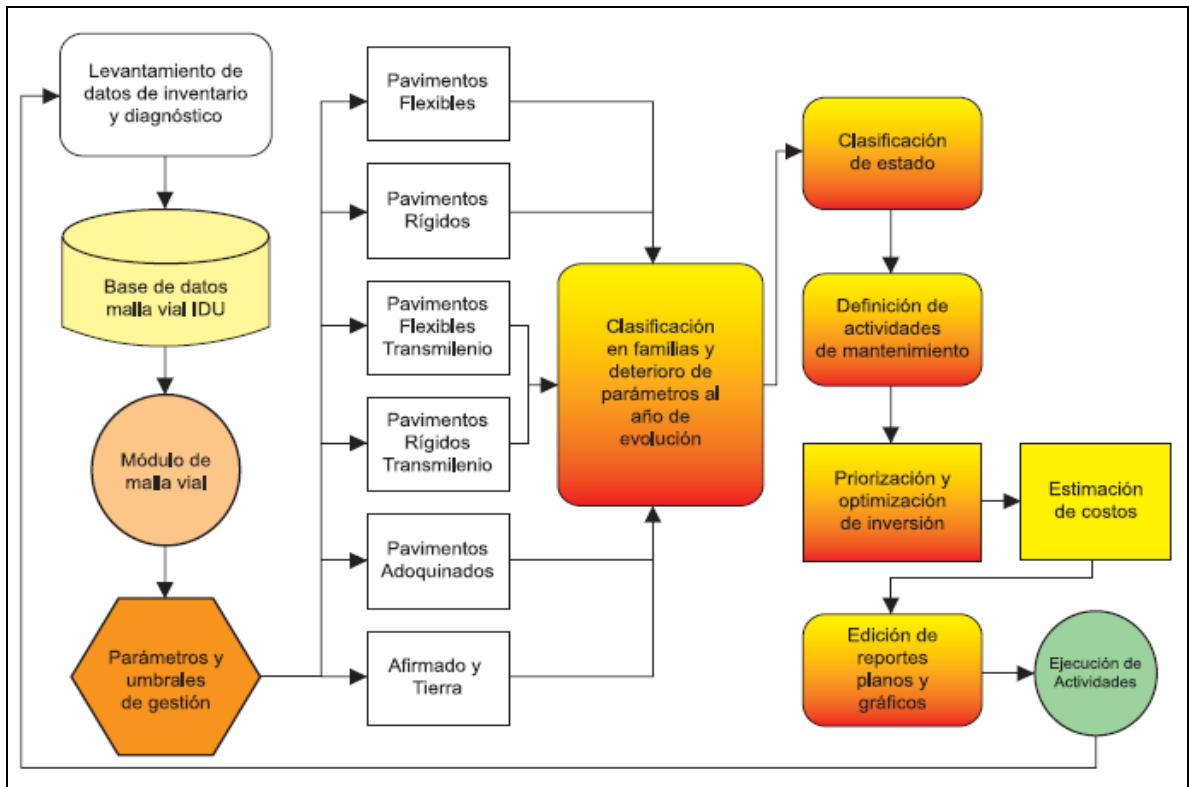
De esta manera, es posible afirmar que un sistema de gestión vial y de espacio público trabaja bajo los siguientes parámetros⁹:

⁹ BENZADÓN, Miguel; DUARTE, Jorge y HERNÁNDEZ, Marcela. Diseño e implementación de un sistema de gestión vial y de espacio público para Bogotá, Colombia. Infraestructura vial, 2007.

- Inventario físico y geométrico de los elementos que componen la infraestructura administrada.
- Estado de condición superficial y estructural de los pavimentos, elementos de espacio público y puentes vehiculares y peatonales.
- Modelo de deterioro de la estructura del pavimento, con el objeto de poder proyectar el estado de condición superficial y estructural en cualquier momento a través del tiempo.
- Alternativas de intervención basadas en los conceptos de mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura gestionada con miras a obtener un cierto nivel de servicio durante un horizonte de tiempo dado.
- Modelo de costos unitarios asociados a las alternativas de intervención planteadas.
- Modelo de priorización de recursos a partir del presupuesto oficial destinado a las labores de mantenimiento y conservación vial, de espacio público y puentes, con base en análisis de tipo económico, social y ambiental, teniendo en cuenta parámetros tales como la jerarquía urbana, jerarquía social, índice de condición y uso del suelo.
- Modelo de seguimiento de la calidad y estabilidad de las intervenciones de conservación proyectadas sobre la infraestructura gestionada.

Benzadón, Duarte y Hernández (2007) proponen un diagrama de flujo para la gestión de la malla vial, como parte de un proyecto para proponer un Sistema de Gestión Vial y Espacio Público para Bogotá, que se muestra en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Flujo para la gestión de la malla vial.



Fuente: Benzádon, Duarte, & Hernández, 2007.

Este sistema de gestión vial, según los autores, permite la organización del proceso, basado en la planeación estratégica de la administración e inversión de los recursos destinados a la conservación de la infraestructura vial. Adicionalmente, apoya el conocimiento del estado de las vías, de las necesidades futuras y de las condiciones de optimización necesarias para brindar las mejores calidades del servicio a los usuarios.

1.2 PLAN VIAL DEPARTAMENTAL

La Constitución Política de 1991 y las Leyes 152 de 1994, 338 de 1997 y 1083 de 2005, atribuyen a las entidades territoriales, los alcaldes de la diversidad de municipios que conforman la división política colombiana, la responsabilidad de elaborar y desarrollar planes y programas sectoriales orientados a consolidar el bienestar general de la comunidad territorial.

En cumplimiento con los principios de descentralización definidos en la Ley 105 de 1993, el Gobierno Nacional de Colombia, transfirió una parte de la red vial a su cargo a los entes territoriales, de manera que la administración y gestión de la Red Vial de Segundo Orden y la Red Vial de Tercer Orden estén a cargo de los departamentos y municipios, respectivamente. La transferencia de la Red Vial de Segundo Orden concluyó en 1997 aun cuando sigue pendiente transferir aproximadamente 27,500 Km. de la Red Vial de Tercer Orden que continúa bajo administración del Instituto Nacional de Vías - INVIAS.

El programa “Plan Vial Regional”, forma parte de una estrategia del Gobierno Nacional, asistida por el Ministerio de Transporte y atiende a los principios generales de la actuación de planeación en cuanto se refiere a la Autonomía, Ordenación de competencias y Articulación, considerados en la Ley 152 de 1994, así como también debe guardar una estrecha relación con la Política Nacional en términos de infraestructura, reconociendo y aprovechando los pilares de la política departamental, y los intereses inmediatos de los municipios conglomerados que resulten afines a una política vial. Bajo estas premisas normativas se genera conectividad regional en materia de infraestructura vial y digital.

El apoyo del nivel nacional se enmarca en la política para el mejoramiento de la gestión vial. Esta política la plasmó el documento CONPES 3480 de 2007 (Consejo Nacional de Política Económica y Social Republica de Colombia, Departamento Nacional de Planeación). Esta política implementa la planeación, programación y ejecución de las actividades que conforman un proyecto vial, a partir del uso de criterios técnicos, económicos, ambientales y sociales, permitiendo mejorar la infraestructura vial, como base para dinamizar y contextualizar la proyección de las regiones del país.

Los gobiernos departamentales adelantan y promueve políticas y estrategias que permiten mejorar continuamente la infraestructura vial, como base para dinamizar el desarrollo socio-económico en cada una de las regiones del país.

A nivel nacional el Plan Vial Departamental de Santander 2009 – 2018, fue el primero en cumplir con todos los requerimientos planteados por el Ministerio de Transporte siendo aprobado en mayo del 2009. La planificación vial, se elaboró para un horizonte de 10 años, donde el orden de intervención y la asignación de recursos para las vías secundarias se realizaron de acuerdo con su impacto en la competitividad para el desarrollo departamental. Teniendo en cuenta que el sector transporte es una de las principales fuentes de la Economía, como vinculo de las actividades productivas, comerciales y sociales.

Para el Departamento de Santander, el Plan Vial tiene como propósito principal orientar eficientemente las inversiones en la Red Vial Secundaria, responde a criterios de priorización de las vías regionales contenidas en el plan de intervenciones y en el programa de inversiones y propone los mecanismos de gestión más adecuados para su implementación. El tener una de las geografías más abruptas del país y contar con un conjunto de municipios alejados del principal polo de desarrollo constituye un reto grande para la conectividad y la competitividad. Su

finalidad última es mejorar los niveles de articulación entre red viales, áreas productivas y mercados regionales, nacionales e internacionales.¹⁰

La conectividad Plan vial Departamental de Santander permite a los Núcleos Provinciales asegurar su movilidad transversal. El sistema de movilidad externa asociada a los proyectos de vías troncales nacionales asegura facilidades de conexión con los macro proyectos nacionales.

1.3 CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE EN SANTANDER

Los primeros medios de transporte para la vinculación con el mercado nacional e internacional, fueron los caminos de herradura y la navegabilidad por el Río Magdalena; siglos más tarde, fue el ferrocarril que sigue el curso del mismo río y finalmente, el transporte por carretera.

Por razones climáticas, culturales, pero sobretudo, por los patrones poblacionales previos de los grupos indígenas, el poblamiento de la mayor parte del territorio del departamento se produce en la zona andina, conservándose hasta hoy este patrón de desarrollo económico, a tal punto que, a pesar de su importancia, el Río Magdalena y el ferrocarril no tuvieron la fuerza suficiente para modificar dicho patrón.

El departamento de Santander no se sustrae de la situación actual de atraso en el desarrollo de la infraestructura vial, lo que no permite la conectividad y comunicación permanente de sus diferentes regiones entre si y de estas con los demás departamentos y finalmente con los nodos de intercambio internacional. Es determinante la importancia del transporte en el proceso evolutivo de la región, en espe-

¹⁰ Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. p. 4.

cial, cuando existe dispersión de la población como es el caso de Santander, con asentamientos en la zona andina y en el valle del río Grande de la Magdalena.

El sistema básico del transporte de carga y pasajeros en el departamento de Santander está compuesto por el transporte carretero, fluvial, férreo, aéreo y por ducto. En el departamento el modo más desarrollado es el carretero.

El transporte aéreo se realiza en el departamento a través de 12 aeropuertos a cargo de entidades estatales, entre los que se destacan el de Bucaramanga y Barrancabermeja; igualmente existen otros de menor demanda ubicados en los municipios de Cimitarra, Málaga, San Gil, Barbosa, Sabana de Torres, San Vicente, El Carmen, Socorro, Zapatoca y Puerto Wilches.

La principal arteria fluvial del país es el Río Grande de la Magdalena, el cual atraviesa el territorio santandereano de sur a norte en una longitud de 270 km, siendo su límite occidental, los departamentos de Antioquia y Bolívar. Este Río, que comunica al departamento con el interior del país y con los puertos de Barranquilla y Cartagena, cuenta en Santander con dos puertos de importancia: Puerto Galán, en Barrancabermeja y el localizado en Puerto de Wilches.

El Departamento de Santander es una región rica en la petroquímica, por esta razón, utiliza el transporte por ductos, principalmente, para el petróleo y sus derivados, asimismo, para el transporte del gas. El sistema de transporte de hidrocarburos, está conformado por gasoductos, poliductos, oleoductos, combustóleo y propanoductos que convergen en la refinería de Barrancabermeja de ECOPETROL, donde el petróleo y el gas son procesados y tratados con el fin de obtener gasolina, propano y demás derivados.

1.3.1 Modo de transporte carretero. La red de carreteras inicia su desarrollo desde comienzo de este siglo y por su naturaleza llega a los lugares de más difícil topografía, convirtiéndose en el departamento, en la más utilizada por sus pobladores. La comunicación entre las diferentes regiones del departamento presenta dificultades, especialmente en la zona andina y el valle del Magdalena Medio, a causa de la topografía quebrada y la inestabilidad en el terreno, lo anterior aumenta considerablemente los costos tanto en la etapa de construcción como en el mantenimiento de las vías.

Si bien es cierto que, geopolíticamente Santander ocupa una situación privilegiada al estar ubicado en la intersección de dos importantes corredores de tráfico de larga distancia, estas grandes troncales que atraviesan el departamento responden a la dinámica de las necesidades nacionales y no alcanzan a satisfacer las exigencias del desarrollo económico del departamento. No obstante, ellas han sido factores claves en la constitución de las diferentes regiones.

1.3.1.1 Red Vial Departamental: En procura de lograr un esquema de inversiones que responda a las necesidades de una planificación adecuada y que logre impulsar el desarrollo regional y nacional, es indispensable categorizar las vías en función de su importancia como componente de las redes viales en nacionales, departamentales y municipales.

Santander posee cerca de 10.406 km de carreteras distribuidas, por su nivel de jerarquía, en primarias, secundarias y terciarias. Asimismo, tiene una densidad vial de 0.34 km de carretera por kilómetro cuadrado de superficie y una densidad vial de 0.01 km de carretera por habitante; respecto a la densidad vial pavimentada, ésta sólo alcanza al 0.054 km/km² y 0.001 km/habitante¹¹.

¹¹ Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. p. 128.

Lo anterior equivale a decir que existen 340 km de carretera por cada 1.000 km² de superficie y 5.165 km de carreteras por cada millón de habitantes. El promedio del país es de 96.9 km por cada 1.000 km² y 3.300 km por cada millón de habitantes. Comparando los valores anteriores, se observa que Santander posee una densidad vial superior al promedio nacional.

1.3.1.2 Red Vial Nacional: La división política de Colombia está representada por 32 departamentos, más el Distrito Capital de Bogotá, que en conjunto suman una superficie de 1.141.748 kilómetros cuadrados, superficie atendida por una red vial nacional de 5.265,2 kilómetros de vías de primer orden, administrados mediante el sistema de Concesiones, y de 11.316,2 kilómetros de vías de primer orden, administrados directamente por el Instituto Nacional de Vías, a través de 26 organismos reconocidos como Territoriales, para un total de 16.581,4 kilómetros de vía denominadas de primer orden¹².

Las vías nacionales son aquellas que cumplen la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país y, de éste, con los demás países. Las vías nacionales se clasifican en dos tipos: Las carreteras con dirección predominante sur - norte, denominadas Troncales que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales y las carreteras que unen las Troncales anteriores entre sí, denominadas Transversales, que comunican con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.

La Red Vial Nacional en Santander corresponde al 12% de la red total del Departamento. Las vías Troncales y Transversales del nivel Nacional en Santander son: Troncal del Magdalena Medio; Troncal Central; Troncal Central del Norte; Trans-

¹² MINISTERIO DE TRANSPORTE. Metodología para la elaboración de planes viales regionales o provinciales. Bogotá D.C. Diciembre de 2013. p. 20.

versal del Carare; Transversal San Gil – Santa Rosita; Transversal Curos – Málaga y la Transversal Cúcuta – Bucaramanga – Barrancabermeja.

1.4 PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER PRIMERA FASE 2009 - 2012

Como parte importante de su Misión, el Departamento de Santander cumple funciones de Intermediación y Coordinación entre el Gobierno Nacional y los municipios de Santander, así como de apoyo, complementariedad y subsidiariedad a la gestión Local. En este mismo sentido el artículo 74 de la Ley 715 de 2001, atribuye a los Departamentos, entre otras competencias, promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental. Igualmente en el artículo 7° del Decreto 1222 de 1986, corresponde al Departamento de Santander prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las Leyes señalen.

El Plan de Desarrollo Departamental Santander en Serio – El Gobierno de la Gente, plantea como una de sus líneas estratégicas Santander CONECTADO, la cual pretende apoyar y gestionar la construcción, mantenimiento y recuperación de **carreteras terciarias** que “conecten a sectores productivos y turísticos del Departamento, al igual que la atención de las carreteras urbanas como complemento a la acción municipal, con el fin de brindar una mayor movilidad mediante la pavimentación de calles y carreras, construcción de andenes, sardineles, ciclo vías y pasos de nivel con accesibilidad universal, al igual que la construcción y mantenimiento de puentes y caminos reales”.

1.4.1 Corredores viales estratégicos. Para Santander se identifican seis corredores viales intradepartamentales de alto impacto para el desarrollo sostenible del Departamento, los cuales son: Corredor Aurífero y del Agua; Corredor Agroforestal y Energético; Corredor Eco – Turístico; Corredor de la Palma; Corredor del Folclor y el Bocado; Corredor de los Páramos y el Paisaje.

Los seis Ejes Viales constituyen para el departamento una forma de integración regional, diferenciadas por características económicas, sociales y culturales particulares, pero que a su vez buscan la integración al mejorar las condiciones del transporte en cada una de las rutas que estos ejes viales van a interconectar con las vías primarias y por consiguiente con los centros urbanos de producción y comercialización más importantes del territorio santandereano.

1.4.2 Plan de intervención y programa de inversiones. El plan de intervención está en función de los trabajos que requieren las vías para que recuperen su nivel de servicio y de los recursos disponibles para este fin. Por su parte, en el programa de inversiones se define la asignación de las inversiones priorizándolas hacia las vías secundarias que integran los ejes estratégicos del departamento. Las actividades identificadas a realizar en el Plan Vial, contemplan el mantenimiento, atención de emergencias, rehabilitación, mejoramiento y pavimentación de la infraestructura vial del departamento, y de igual manera se registra la fuente de financiación, créditos o recursos propios y de gestión, para el periodo definido (2009 – 2018).

Las inversiones en mejoramiento, pavimentación y mantenimiento, deben estar condicionadas a atender preferentemente las vías que integran los seis ejes viales departamentales, cuyo propósito es garantizar una conexión de transversalización, uniendo la Troncal del Magdalena con la Troncal Central y la Troncal del Norte.

Se espera que al finalizar la ejecución del Plan Vial, la población rural del departamento de Santander tenga mayores oportunidades sociales y económicas para que se disminuya la migración del campo a la ciudad, y la concentración del desarrollo en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

1.4.2.1 Mejoramiento y pavimentación: En la primera fase del Plan Vial Departamental (2009 – 2012), con recursos de crédito, se pavimentarán 185 km; así mismo, con recursos propios y de gestión, se pavimentarán 72.5 km, de vías secundarias que integran los ejes estratégicos, para un total de 257.5 km pavimentados. Para la segunda fase (2013 – 2016) y tercera fase (2017 – 2018) del Plan Vial Departamental su ejecución dependerá de la asignación de los recursos propios del departamento, considerando una meta aproximada de 40 km; de igual manera, con la gestión a nivel nacional, se espera alcanzar 127 km, para un total de 167 km de vías pavimentadas que integren los seis ejes estratégicos.¹³

1.4.2.2 Mantenimiento periódico: En la elaboración del Plan Vial Departamental se consideró que la actividad de mantenimiento periódico es cíclica, con un periodo útil de duración de tres a cinco años, por lo cual según los cálculos realizados se prevé que las actividades realizadas en cada cuatrienio se conservan en un 50% al finalizar cada periodo.

En el siguiente capítulo se mostrarán y analizarán las fuentes de financiación y avances del Plan Vial Departamental de Santander, primera fase (2009-2012). Esto con el fin de conocer cuáles son las principales fuentes de financiación, qué aspectos han resultado prioridad para el Estado, en qué puntos se han logrado avances significativos y cuáles han sido las consecuencias de los mismos.

¹³ Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. p. 248.

2. FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA PROYECTOS EN VÍAS SECUNDARIAS DEL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER PRIMERA ETAPA (2009-2012)

Con el propósito de presentar la composición de las fuentes de Financiación en el Departamento de Santander con referencia a los proyectos viales en la red secundaria, es importante tener en cuenta que el decreto 111 de 1996* sobre el Estatuto Orgánico del Presupuesto para las entidades territoriales, define la clasificación de los Ingresos en dos grupos: Ingresos Corrientes e Ingresos de Recursos de Capital (Créditos). Los Ingresos Corrientes incluyen a su vez los Ingresos Tributarios (ICLD, ACPM, entre otros); Ingresos No Tributarios (multas, tasas, regalías, entre otros) y por último los ingresos por Participaciones y Transferencias (SGP, cofinanciación y otras participaciones). Estos ingresos del SGP son de destinación específica y la ley 715 de 2001 establece como prioridades los sectores de Educación y Salud. En este sentido las fuentes de recursos que apalancan las inversiones mayoritariamente en el sector de Infraestructura y Transporte se corresponden con los recursos de Capital (créditos), Ingresos no Tributarios (regalías), Ingresos Tributarios (impuestos) y Otros Recursos.

En la tabla 1 se evidencia el peso de importancia sobre el total de las inversiones públicas totales en vías secundarias provenientes de los Ingresos con que cuenta el Departamento de Santander, bien sean propios, de capital, de gestión o como aporte de otras entidades.

* En este decreto se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, conformando el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. Igualmente se faculta a las Entidades Territoriales para expedir las normas orgánicas de presupuesto adaptándolas a la organización. El presupuesto de Rentas contendrá la estimación de: a) los ingresos corrientes especificando entre ingresos tributarios y no tributarios, b) los fondos especiales, c) los recursos de capital y, d) los ingresos de los establecimientos públicos del orden departamental.

Tabla 1. Importancia de La Estructura de Ingresos en el Total de Inversión Pública de Vías Secundarias del Plan Vial de Santander 2009-2012.

ESTRUCTURA DE INGRESOS	VALOR	PORCENTAJE
RECURSOS DE CAPITAL (FINDETER - UTILIDADES)	212.148.425.589,24	56,2%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS (REGALÍAS)	85.025.124.406,60	22,5%
OTROS RECURSOS (FNGR)	46.305.819.798,43	12,3%
INGRESOS TRIBUTARIOS (RECURSOS PROPIOS: ICLD -ACPM)	28.093.419.729,66	7,4%
OTRAS ENTIDADES (CONVENIOS)	5.597.224.755,40	1,5%
TOTAL	377.170.014.279,33	100,00%

Dentro de cada estructura de ingresos podemos determinar la participación de cada una de las fuentes de Financiamiento para los avances del Plan Vial Departamental en su primera Etapa (2009-2012), los cuales se reflejan en la actualización del cuadro de Excel anexo “Avances Plan Vial Departamental de Santander Etapa I (2009-2012)”. En la tabla 2 podemos apreciar el porcentaje de importancia.

Tabla 2. Importancia de las Fuentes de Financiamiento en el Total de Inversión Pública del Plan Vial de Santander 2009-2012.

ESTRUCTURA DE INGRESOS	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	VALOR	PORCENTAJE
RECURSOS DE CAPITAL	CRÉDITOS FINDETER	208.830.084.843,97	55,4%
	UTILIDADES ESSA	1.585.485.850,33	0,4%
	MARGEN DE COMERCIALIZACIÓN	1.006.841.429,19	0,3%
	CRÉDITO INTERNO BANCA COMERCIAL	726.013.465,75	0,2%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	REGALÍAS	85.025.124.406,60	22,5%
INGRESOS TRIBUTARIOS (Recursos Propios)	ICLD	6.485.454.396,52	1,7%
	SOBRETASA ACPM	21.607.965.333,14	5,7%
OTROS RECURSOS (Recursos de Gestión)	FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO	46.305.819.798,43	12,3%

Tabla 2. (Continuación)

ESTRUCTURA DE INGRESOS	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	VALOR	PORCENTAJE
OTRAS ENTIDADES (Con-venios)	ECOPETROL	3.459.815.410,00	0,9%
	ISAGEN	1.780.309.345,40	0,5%
	MINTRANSPORTE	326.500.000,00	0,1%
	UIS	30.600.000,00	0,0%
TOTAL		377.170.014.279,33	100%

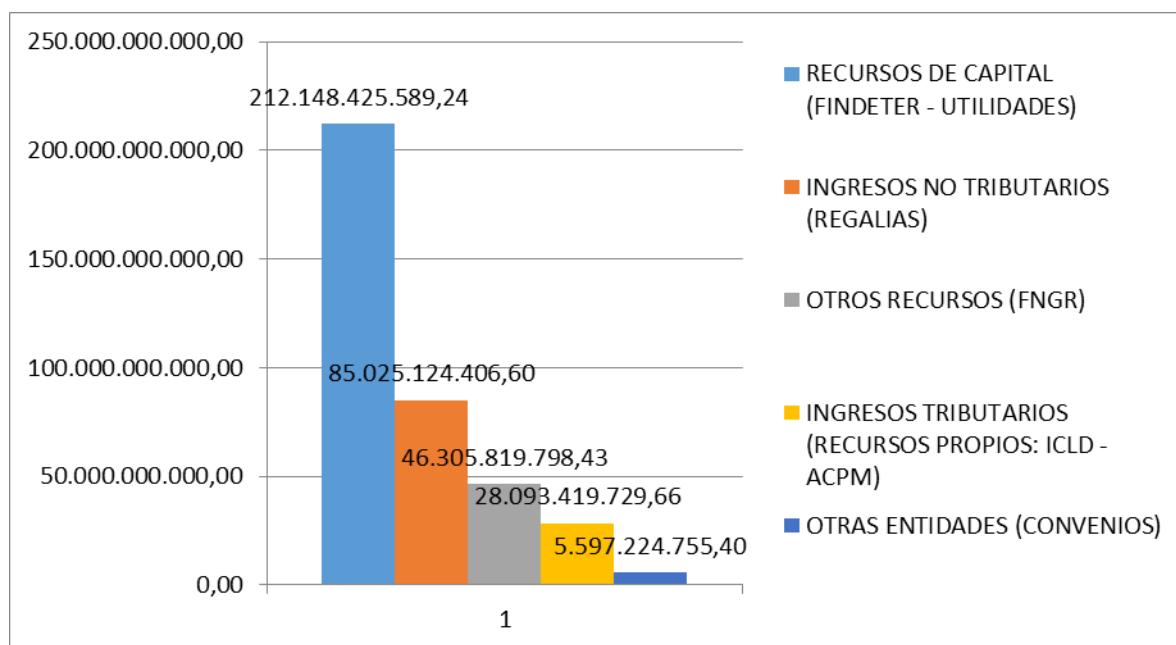
Las principales fuentes de financiamiento para los valores iniciales de obra e interventoría son: **CRÉDITOS FINDETER, REGALÍAS, FNGR, ICLD y SOBRETASA ACPM** (La contribución de Otras Entidades mediante convenios, se dirigió a proyectos con recursos de regalías); Las demás fuentes de financiación relacionadas contribuyeron en adicionales de Obra e Interventoría.

2.1 RECURSOS DE CRÉDITO FINDETER

Representan el 98,4% dentro de los Recursos de Capital y el 55,4% dentro del total de las Inversiones de la primera etapa del Plan Vial Departamental de Santander. Se constituyen en la fuente de financiamiento de mayor importancia en el total de Inversiones públicas de vías secundarias, como se aprecia en la tabla 2 y en la gráfica 1. Son ingresos obtenidos a través del endeudamiento público con entidades financieras. Con estos recursos se financia, de manera exclusiva, la inversión pública y su cuantía depende de la capacidad de pago; el Departamento de Santander según sus indicadores de capacidad de pago dispuestos en la ley 358 de 1997 y de acuerdo al cumplimiento de los límites de gasto establecidos en la ley 617 de 2000, considero viable financieramente adquirir recursos de crédito para financiar el Plan Vial Departamental y asumir compromisos con Findeter,

acorde a lo establecido en el Plan de Desarrollo. Estos ingresos de crédito componen la estructura de los llamados recursos de Capital, junto con los ingresos de rendimientos financieros, excedentes Financieros, recursos del balance, margen de comercialización y otros recursos de capital. Los recursos del Crédito en gran medida se destinan al sector de Infraestructura y Transporte Departamental.

Gráfica 1. Importancia de la Estructura de Ingresos en el Total de Inversión Pública del Plan Vial de Santander 2009-2012.



Estos recursos se destinaron principalmente a obras de gran envergadura, consistentes en tipos de intervención para Mejoramiento, Pavimentación y Rehabilitación de importantes vías Secundarias a cargo del Departamento y la Construcción de Puentes. Por tratarse de los recursos más importantes dentro del Plan vial, a continuación se describen las 20 obras que se realizaron.

- Mejoramiento, Pavimentación y Rehabilitación

Tabla 3. Mejoramiento, Pavimentación y Rehabilitación

FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	VALOR TOTAL ESTUDIOS, CONTRATO E INTERVENTORIA	KM	
			PAVIMENTADOS	MEJORADOS
CRÉDITO FINDETER	'ESTUDIOS, DISEÑOS, MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA BUCARAMANGA-MATANZA, SECTOR K0+000 AL K30-000- DEPARTAMENTO DE SANTANDER'	\$ 14.751.944.629,84	6.3	2
CRÉDITO FINDETER	"MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VIA MATANZA, SURATA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER".	\$ 7.213.839.882,67	3.4	2
CRÉDITO FINDETER	"MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VIA PUENTE NACIONAL-LA VENTA, SECTOR PUENTE NACIONAL-JESÚS MARÍA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER"	\$ 20.071.568.614,70	3.5	14.5
CRÉDITO FINDETER	'MEJORAMIENTO DE LA VÍA BARRANCABERMEJA -PUERTO WILCHES SECTOR K00+000 AL K43+000 DEPARTAMENTO DE SANTANDER'	\$ 12.282.446.224,80	10.2	0
CRÉDITO FINDETER	'MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN EN LA VÍA BARRANCABERMEJA-PUERTO WILCHES, SECTOR PUENTE SOGOMOSO-EL OCHO EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.'	\$ 10.194.073.682,22	9.4	0.6
CRÉDITO FINDETER	"REHABILITACIÓN DE LA VÍA LA RENTA-SAN VICENTE, SECTOR K26+000 AL K44+000 DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI, DEPARTAMENTO DE SANTANDER".	\$ 17.141.705.677,06	6.38	6.8
CRÉDITO FINDETER	"MEJORAMIENTO DE LA VÍA LA YE DEL INTRA-AEROPUERTO YARIGUIES, MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER". '	\$ 10.907.897.590,03	3.5	0

Tabla 3. (Continuación)

FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	VALOR TOTAL ESTUDIOS, CONTRATO E INTERVEN-TORIA	KM	
			PAVIMENTADOS	MEJORADOS
CRÉDITO FINDETER	"MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA VADOREAL PAIPA, SECTOR GAMBITA-VADOREAL MUNICIPIO DE GAMBITA DEPARTAMENTO DE SANTANDER ETAPA II"	\$ 12.777.524.212,02	9.5	0.5
CRÉDITO FINDETER	'MEJORAMIENTO DE LA VÍA SOCORRO-SIMACOTA, SECTOR K0+000 AL K3+375, DEPARTAMENTO DE SANTANDER. '	\$ 3.012.065.269,71	3	0
CRÉDITO FINDETER	'MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA GIRÓN-ZAPATOCA DEPARTAMENTO DE SANTANDER'	\$ 15.953.761.067,80	8.09	0
CRÉDITO FINDETER	ESTUDIOS, DISEÑOS, MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA SUAITA-SAN JOSÉ DE SUAITA- EL TIRANO, SECTOR K0+000 AL K10+000, DEPARTAMENTO DE SANTANDER.'	\$ 15.066.641.954,00	7	0.6
CRÉDITO FINDETER	'MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN VIAL TRONCAL DEL MAGDALENA MEDIO-EL CARMEN DE CHUCURI, SECTOR K0+000 AL K43+000 DEPARTAMENTO DE SANTANDER.'	\$ 13.227.766.994,78	8.2	0
CRÉDITO FINDETER	MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LAS VÍAS SECUNDARIAS PERTENECIENTES A LOS CORREDORES ESTRATÉGICOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER- ETAPA 1-, A EJECUTAR PRECIOS UNITARIOS, LAS OBRAS RELACIONADAS CON LOS "ESTUDIOS, DISEÑOS, MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA VÉLEZ-CHIPATA, SECTOR K0+000 AL K8+130, DEPARTAMENTO DE SANTANDER" '	\$ 10.460.787.475,31	5.3	1.2

Tabla 3. (Continuación)

FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	VALOR TOTAL ESTUDIOS, CONTRATO E INTERVEN-TORÍA	KM	
			PAVIMENTADOS	MEJORADOS
CRÉDITO FINDETER	'ESTUDIOS, DISEÑOS, MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA BOLÍVAR-PALOBLACO, SECTOR K0+000 AL K5+400, DEPARTAMENTO DE SANTANDER.'	\$ 6.457.116.707,57	5.4	0
CRÉDITO FINDETER	""MEJORAMIENTO DE LA VÍA TRONCAL CENTRAL LA ESTACIÓN - GUAPOTA DEL MUNICIPIO DE GUAPOTA- DEPARTAMENTO DE SANTANDER""	\$ 8.528.671.455,50	5.8	1.2
CRÉDITO FINDETER	""MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA ENCISO - CARCASI, SECTOR UNO (MUNICIPIO DE ENCISO: 4 KILÓMETROS), SECTOR DOS (MUNICIPIOS DE CARCASI: 2.19 KILÓMETROS), DEPARTAMENTO DE SANTANDER""	\$ 7.312.281.629,22	6	0
CRÉDITO FINDETER	MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA ENTRE LOS MUNICIPIOS DE PUENTE NACIONAL Y GUAVATA'	\$ 11.999.942.551,00	6	0
CRÉDITO FINDETER	'MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA HATO-PALMAR, DEPARTAMENTO DE SANTANDER'	\$ 8.924.279.076,72	5	0

- Construcción de Puentes

Tabla 4. Construcción de Puentes

TIPO INTER- VENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	VALOR TOTAL ES- TUDIOS, CONTRATO E INTERVENTORÍA
		OBRA	
CONSTRUCCIÓN	CRÉDITO FINDETER	AMPLIACIÓN DEL PUENTE VEHICULAR SOBRE LA DESCARGA DE LA CIÉNAGA SAN SILVESTRE, CARRETERA BARRAN- CABERMEJA, DEPARTAMENTO DE SAN- TANDER	\$ 2.899.673.915,38
CONSTRUCCIÓN	CRÉDITO FINDETER	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SAN IG- NACIO SOBRE EL RIO SUAREZ, EN LA VÍA SECUNDARIA CHIMA, GUAPOTA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER"	\$ 5.982.634.259,99

Se consolidaron 18 obras de mejoramiento y pavimentación o rehabilitación y la Construcción y ampliación de 2 importantes puentes que representaron una inversión total de \$ 215.166 millones, de los cuales se financiaron el 97,1% con recursos de Crédito Findeter y el restante 2,9% con adicionales de Contratos de obra e Interventoría provenientes principalmente de recursos de Regalías, Crédito Interno de Banca Comercial y recursos propios. Cabe destacar que el avance físico con recursos de Crédito Findeter alcanzo la pavimentación de vías secundarias en **110 km** y el mejoramiento de **30 km**.

2.2 REGALÍAS

Representan el 100% de la estructura de Ingresos no Tributarios destinados a Proyectos viales sobre vías secundarias y, según la tabla 2 y la gráfica 1, constituyen los recursos en segundo orden de importancia respecto del total de inversiones, con una participación de 22,9% correspondientes a \$ 85.025 millones del Plan Vial Departamental en su primera etapa.

Son los dineros que se reciben por la explotación de los recursos naturales no renovables, tienen destinación específica y conforma el principal recaudo de los Ingresos no Tributarios dentro de la estructura de ingresos corrientes del Departamento de Santander para la primera Etapa del Plan Vial. Se refiere a aquellos ingresos recibidos de forma regular, que no son impuestos, tales como: Regalías, tasas, multas, contribuciones Parafiscales, entre otros. Para el presente trabajo es importante acotar que las regalías benefician en mayor medida el sector de Transporte y la Infraestructura Departamental y fueron los recursos Departamentales más importantes en la financiación de la primera etapa del Plan Vial.

Algunas de las principales obras realizadas con estos recursos son las siguientes:

Obras de Mejoramiento y Pavimentación:

Tabla 5. Obras de Mejoramiento y Pavimentación

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSION EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORIA
		OBRA	
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	MEJORAMIENTO DE LA VÍA FLORIÁN LA VENTA DEL MUNICIPIO DE FLORIÁN	\$ 1.542.654.145,00
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VIA KILOMETRO 18-TONA, SECTOR K5+00 AL K18+870, DEPARTAMENTO DE SANTANDER	\$ 14.004.322.751,60
MEJORAMIENTO	REGALÍAS Y SOBRETASA ACPM	EL OBJETO DEL ESTE CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ES ESTABLECER DE BUENA FE: DECLARACIONES DE INTENCIÓN Y CONDICIONES CONTRACTUALES BAJO LAS CUALES LAS ENTIDADES ASOCIADAS ESPERAN EJECUTAR LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROYECTO CONEXIÓN VIAL TRONCAL DEL MAGDALENA MEDIO- PUENTE GUILLERMO GAVIRIA CORREA"	\$ 24.000.000.000
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	MEJORAMIENTO VÍA DE ACCESO CORREGIMIENTO EL LLANITO DEL MUNICIPIO DE BARRANCA-BERMEJA	\$ 2.204.437.445,90
MEJORAMIENTO	REGALÍAS – ECOPELROL - MIN-TRANSPORTE	MEJORAMIENTO DE LA VÍA PUERTO WILCHES-TRONCAL MAGDALENA MEDIO, SECTOR K 37+500 AL K 41+500	\$ 5.266.407.125,34
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	MEJORAMIENTO DE LA VÍA PASO POR PINCHOTE DEPARTAMENTO DE SANTANDER	\$ 1.020.752.783,71
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	"INTERVENTORÍA ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA PLANIFICACIÓN TÉCNICA DEL MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER".	\$ 691.496.000,00

Tabla 5. (Continuación)

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	'MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA DE MOLAGAVITA KILOMETRO 22 MUNICIPIO DE MOLAGAVITA, SANTANDER'	\$ 2.498.771.075,32
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	MEJORAMIENTO DE LA VÍA RIONEGRO (TRONCAL CENTRAL)-SANTA CRUZ DE LA COLINA DEPARTAMENTO DE SANTANDER".	\$ 1.141.500.002,35
MEJORAMIENTO	REGALÍAS	MEJORAMIENTO DE LA VÍA DEL CORREGIMIENTO DE PAPAYAL SECTOR 1 (417.40) Y SECTOR 2 (561.75) DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO, DEPARTAMENTO DE SANTANDER	\$ 1.032.093.395,00

- Algunas Obras de Construcción:

Tabla 6. Algunas Obras de Construcción

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
CONSTRUCCIÓN	REGALÍAS Y APOORTE ISAGEN	RECUPERACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DE VÍAS SECUNDARIAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER VÍA BARRANCABERMEJA-PUERTO WILCHES SECTOR PUENTE LA REPRESA SAN RAFAEL, SANTA CATALINA, PAPAYAL VÍA SAN VICENTE-LA RENTA, PROVINCIA DE MARES.	\$ 4.080.309.345,40
CONSTRUCCIÓN	REGALÍAS Y ECOPETROL	"CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE VEHICULAR SECTOR CAÑO QUEBRADA LAS ANGUSTIAS SOBRE LA VÍA DE ACCESO AL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES".	\$ 3.571.834.634,66

- Algunas Obras de Rehabilitación:

Tabla 7. Algunas Obras de Rehabilitación

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
REHABILITACIÓN	REGALÍAS	REHABILITACIÓN DE LA VÍA BUCARAMANGA-MATANZA SECTOR LA VIRGEN-BOSCONIA DEL K0+000 AL K5+556 DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA-DEPARTAMENTO DE SANTANDER '	\$ 9.307.921.192,33
REHABILITACIÓN	REGALÍAS	"REHABILITACIÓN DE LA VIA DE ACCESO PRINCIPAL HACIA EL CENTRO URBANO DEL MUNICIPIO DE CURITI DEPARTAMENTO DE SANTANDER".'	\$ 1.488.281.813,75

- Algunas Obras importantes de Mantenimiento Periódico:

Tabla 8. Algunas Obras importantes de Mantenimiento Periódico

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	REGALÍAS	"MANTEAMIENTO RUTINARIO Y PERIÓDICO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (ATENCIÓN DE LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA VÍA KILOMETRO 18-TONA, SECTOR K0+K000 AL K5+000) MUNICIPIO DE TONA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER". '	\$ 1.068.983.265,40
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	REGALÍAS	'CONSERVACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER. RESOLUCIÓN 0192 DE ENERO 11/2011 (VÍA LA RENTA-SAN VICENTE)'	\$ 1.425.389.000,00

Tabla 8. (Continuación)

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	REGALÍAS	'ATENCIÓN EMERGENCIA EN LA VÍA SOCORRO-SIMACOTA-CHIMA-CONTRATACIÓN-GUACAMAYO Y CONTRATACIÓN-GUADALUPE, DEPARTAMENTO DE SANTANDER, DECLARA COMO URGENCIA MANIFIESTA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 16062 DE OCTUBRE 29 DE 2010.'	\$ 1.698.444.602,00
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	REGALÍAS	'MANTENIMIENTO RUTINARIO Y PERIÓDICO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (VÍA GIRÓN-CHOCOITA-PIEDECUUESTA Y VÍA SAN GIL- CABRERA)'	\$ 505.394.494,00
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	REGALÍAS	CONSERVACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER RESOLUCIÓN 08046 DE MAYO 27/2011- (VÍA GUALILO SANTA HELENA DEL OPÓN).	\$ 2.093.994.940,40
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	REGALÍAS	"ATENCIÓN DE EMERGENCIA EN LA VÍA PUERTO NUEVO -EL GUAMO - LA ARAGUA -SANTA HELENA DEL OPÓN, Y EN LOS PASOS POR LOS RÍOS LA ARAGUA Y LA VERDE (CÓDIGO 45 ST-03) DEPARTAMENTO DE SANTANDER, DECLARADA URGENCIA MANIFIESTA MEDIANTE RESOLUCIÓN NO. 16039 DE OCTUBRE 29 DE 2010.'	\$ 2.190.580.800,40

También cabe destacar que con los recursos de regalías se han realizado estudios y diseños necesarios para la planificación técnica del mejoramiento de las vías secundarias del departamento de Santander:

- Estudios y Diseños:

Tabla 9. Estudios y Diseños

FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS
	ESTUDIOS	
REGALÍAS	ESTUDIOS Y DISEÑOS NECESARIOS PARA LA PLANIFICACIÓN TÉCNICA DEL MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER, CONFORME CON LOS PROYECTOS VIABILIZADOS No.2009-068000-0060:" ESTUDIOS Y DISEÑOS NECESARIOS PARA LA PLANIFICACIÓN TÉCNICA DEL MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER" Y No. 2008-068000-00530: "ANÁLISIS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA RECTIFICACIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA LA VIRGEN (RIONEGRO) CORREGIMIENTO SANTACRUZ DE LA COLINA (MATANZA) SANTANDER".'	\$ 2.898.000.000,00
REGALÍAS Y UIS	ESTUDIOS Y DISEÑOS NECESARIOS PARA LA PLANIFICACIÓN TÉCNICA DEL MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER	\$ 638.600.000,00
REGALÍAS	ESTUDIOS Y DISEÑOS NECESARIOS PARA LA PLANIFICACIÓN TÉCNICA DEL MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (REHABILITACIÓN DEL PUENTE PALENQUE EN LA VÍA RUTA 57 -OCAMONTE)'	\$ 37.646.640,00

Con recursos de regalías se elaboraron los siguientes estudios con la Universidad Industrial de Santander- UIS-, para dar continuidad al Plan Vial a saber:

Tabla 10. Vía

VÍA	KM
GUANE-PUENTE PUNTEADERO-GALÁN	18
SAL GIL-CABRERA	23
CHIPATA-LA PAZ	8
CRUCE PUENTE GÓMEZ NIÑO-PALMAR	5
TRONCAL CENTRAL(BERLÍN)-PUENTE PUNTEADERO	22
RIONEGRO-SANTA CRUZ DE LA COLINA	17
PALOBLANCO-BOLÍVAR	10
ENCISO-CARCASI	10
ENCISO-CONCEPCIÓN	12
CHARTA-LA PLAYA	7
CHARALA-COROMORO	17
SURATA-CALIFORNIA	14
TOTAL	163

Como lo destaca un informe presentado a la Asamblea del departamento por parte de la secretaria de transporte e infraestructura, se pavimentaron 200 kilómetros (como se mencionó anteriormente, con crédito de Findeter: 110 km y con recursos de regalías: 90 km), Avance que se presentó, “a pesar de la fuerte temporada de lluvias que produjo grandes atrasos en las obras y mayores costos por la construcción de gran número de obras de drenaje y muros de contención, así como la construcción de pedraplenes y obras de estabilización de taludes”¹⁴

¹⁴ VARGAS, Enrique. Avances Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. En: Asamblea Departamental de Santander (24 de Octubre de 2012: Bucaramanga, Santander). Informe de Gestión. Bucaramanga: Secretaria de Transporte e Infraestructura, 2012. p. 4.

2.3 FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO

El fenómeno de la niña ocurrido en todo el país durante los años 2010-2011, constituyó un desastre natural de grandes dimensiones que afectó en particular la infraestructura vial del país. Por tal razón se creó con fines de interés público y asistencia social, el presente fondo, para la atención de las necesidades que se originen en situaciones de calamidad.

Los recursos provenientes de este fondo representan el 12,4% del total de la inversión presente en el Plan Vial Departamental 2009-2012 y Ocupan el tercer orden de importancia dentro de las fuentes de financiamiento como se refleja en la gráfica 1. Representados en Obras clasificadas dentro del mantenimiento periódico, consistentes en Construcción de muros de contención, remoción de derrumbes, mitigación problemas de estabilidad de taludes, perfilado, cuneteo, obras de drenaje y afirmado entre otros.

- Algunas Obras de Mantenimiento Periódico:

Tabla 11. Algunas Obras de Mantenimiento Periódico

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DE LA VIA BUCARAMANGA-MATANZA.	\$ 5.004.172.162,98
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	EMERGENCIA EN LA VÍA QUE CONDUCE DEL MUNICIPIO DE SURATA AL MUNICIPIO DE CALIFORNIA".	\$ 2.510.842.040,00

Tabla 11. (Continuación)

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	

MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	REHABILITACIÓN DE LA VÍA CHARALA-SAN GIL (MUROS DE CONTENCIÓN)	\$ 7.396.478.153,95
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	"ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DE LA VÍA PUENTE NACIONAL- JESÚS MARÍA".	\$ 5.473.822.522,22
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DE LA VÍA GAMBITA-VADO REAL (MUROS DE CONTENCIÓN)	\$ 3.499.716.725,18
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DE LA VÍA GIRÓN - ZAPATOCA KM0+500	\$ 1.991.072.739,40
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DE LA VÍA CAPITANEJO-MACARAVITA	\$ 2.064.715.971,04
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	"REHABILITACIÓN DE LA VÍA ALBANIA- LA VENTA (PUENTE LA TOTIADORA Y VARIANTE)".	\$ 2.599.864.707,35
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	"ATENCIÓN A LA EMERGENCIA DE LA VÍA SABANA DE TORRES LA AZUFRADE"	\$ 3.910.809.500,00
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	FNGR	ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA EN LA VÍA SU-CRE-BOLÍVAR	\$ 3.166.739.318,25

Cabe destacar que la totalidad de estos recursos ascendieron a \$46.305 millones, los cuales se destinaron a 30 obras de mantenimiento periódico clasificadas como atenciones de emergencias viales, producto del fenómeno de la niña que se presentó en nuestro Departamento entre los años 2010-2011.

2.4 RECURSOS PROPIOS

Estos recursos tienen una participación en el total de las inversiones de 7,4% correspondientes al aporte de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) de 1,7% y la Sobretasa al ACPM con un participación de 5,7%. Ocupan el cuarto orden de importancia en el total de las inversiones, como se aprecia en la gráfica 1, con un aporte de \$ 28.093 millones para la primera etapa del Plan Vial Departamental. La generación de estos recursos por parte del Departamento está constituida por los denominados impuestos, fuente importante de los Ingresos tributarios; los más representativos son: El impuesto al consumo de cerveza, estampillas, licores, vehículos, sobretasa a la gasolina y ACPM, y registro y anotación.

- Las obras más representativas realizadas con estos recursos son las siguientes:

Tabla 12. Las obras más representativas realizadas con estos recursos

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	SOBRETASA ACPM	MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL CORREDOR VIAL, VÍA ANTIGUA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA DESDE EL SECTOR ALEDAÑO AL COLEGIO VICENTE AZUERO (BARRIO BUCARICA) BARRIO BELLA VISTA - BARRIO ROSALES - BARRIO SANTA ANA - ETAPA I	\$ 707.344.223,00
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	SOBRETASA ACPM	'CONSERVACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (VÍAS SIMACOTA - CHIMA - CONTRATACIÓN)'	\$ 497.391.851,00

Tabla 12. (Continuación)

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSION EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORIA
		OBRA	

MANTENIMIENTO PERIÓDICO	SOBRETASA ACPM	CONSERVACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (VÍA OIBA-GUADALUPE)"	\$ 524.242.144,80
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	SOBRETASA ACPM	"CONSERVACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (VÍAS GAMBITA-PAIPA, GUADALUPE CONTRATACIÓN, CONTRATACIÓN-GUACAMAYO Y CHIPATA-LA PAZ)'	\$ 370.641.831,72
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	SOBRETASA ACPM	CONSERVACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (VÍA PUERTO NUEVO- EL GUAMO-LA ARAGUA-SANTA HELENA DEL OPÓN)	\$ 729.370.506,36
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	SOBRETASA ACPM	CONSERVACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN LAS VÍAS SECUNDARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER - (VÍAS TUNUNGUA- ALBANIA - EL DIAMANTE - LA VENTA) '	\$ 478.300.054,00
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	ICLD	ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA - REHABILITACIÓN DE LA VÍA AZUFrada - SABANA DE TORRES EN EL SECTOR CRITICO DEL PUENTE ROJO SOBRE EL RIO SUCIO CON LA CONSTRUCCIÓN DE ACCESO Y OBRAS DE DRENAJE CONTINUAS AL PUENTE -MUNICIPIO DE LEBRIJA - DEPARTAMENTO DE SANTANDER	\$ 300.000.000,00
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	SOBRETASA ACPM	"MANTENIMIENTO RUTINARIO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS DEPARTAMENTO DE SANTANDER	\$ 1.615.383.573,12

Estos recursos estuvieron destinados a financiar obras consistentes en mantenimiento periódico (mantenimiento rutinario y periódico y emergencias viales), mejoramiento y construcción. Las inversiones en obras de mantenimiento, y especialmente de emergencias viales por el fenómeno de la lluvia estuvieron por el orden de los \$ 7.171 millones; Igualmente con recursos propios se han hecho aportes significativos a proyectos como la conexión vial troncal del Magdalena Medio-

Puente Guillermo Gaviria, con una participación parcial de \$ 12.000 millones procedentes de la Sobretasa ACPM; finalmente también se dispusieron recursos por el orden de los \$ 3.000 millones en adicionales de obra e interventoría para la construcción y ampliación de importantes puentes como: San Ignacio sobre el río Suárez, caño quebrada las angustias sobre la vía de acceso al municipio de Puerto Wilches y ampliación de puente vehicular sobre la descarga de la ciénaga san silvestre, carretera Barrancabermeja. .

2.5 APOORTE DE OTRAS ENTIDADES

Los aportes por parte de otras entidades a través de convenios tienen una participación del 1.5% dentro del total de las inversiones en la primera etapa del Plan Vial Departamental, correspondientes a la suma, como se aprecia en la gráfica 1, de \$ 5.597 millones de los cuales el mayor aporte corresponde a Ecopetrol, seguido de Isagen, Ministerio Transporte y la Universidad Industrial de Santander. Son los aportes menos significativos dentro de las fuentes de financiamiento y se han enfocado a obras financiadas en complemento con recursos de Regalías tales como:

- Las obras realizadas con aportes de estas entidades son las siguientes:

Tabla 13. Las obras realizadas con aportes de estas entidades

TIPO DE INTERVENCIÓN	FUENTE PRINCIPAL	OBJETO	TOTAL INVERSIÓN EN ESTUDIOS, OBRA E INTERVENTORÍA
		OBRA	
CONSTRUCCIÓN	REGALÍAS Y APORTE ISAGEN	RECUPERACIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DE VÍAS SECUNDARIAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER VÍA BARRANCABERMEJA-PUERTO WILCHES SECTOR PUENTE LA REPRESA SAN RAFAEL, SANTA CATALINA, PAPAYAL VÍA SAN VICENTE-LA RENTA, PROVINCIA DE MARES.	\$ 4.080.309.345,40
MEJORAMIENTO	REGALÍAS, ECO-PETROL Y MIN-TRANSPORTE	MEJORAMIENTO DE LA VÍA PUERTO WILCHES-TRONCAL MAGDALENA MEDIO, SECTOR K 37+500 AL K 41+500	\$ 5.266.407.125,34
CONSTRUCCIÓN	REGALÍAS Y ECO-PETROL	"CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE VEHICULAR SECTOR CAÑO QUEBRADA LAS ANGUSTIAS SOBRE LA VÍA DE ACCESO AL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES".	\$ 3.548.330.192,66

Se realizó aporte de la Universidad Industrial de Santander (UIS) en los estudios y diseños necesarios para la planificación técnica del mejoramiento de las vías secundarias del Departamento de Santander, en las vías La Playa – Charta 7 km, Coromoro – Charalá 17 km y Surata – California 14 km. En términos generales, se trató de obras que se financiaron con recursos de regalías en convenio con las entidades mencionadas.

3. DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER PRIMERA ETAPA (2009-2012)

El sistema de Transporte está ligado al desarrollo del Departamento de Santander, debido a su papel fundamental dentro de la vida social, política, ambiental y económica. Los costos de operación del transporte suman gran cantidad de dinero, este monto global depende en gran medida, de las características de la infraestructura vial y el estado en que se encuentra.

De acuerdo al Informe presentado a la Asamblea de Santander en Octubre de 2012 respecto a los avances presentados en el Plan Vial Departamental de Santander, “el mayor impacto que se ha obtenido con los tipos de intervenciones sobre las vías del Departamento de Santander ha sido el incremento Económico, en especial por el intercambio de bienes y servicios del sector turístico, minero, agroindustrial, marroquinero”¹⁵

Igualmente la comunidad asentada en el área de influencia de las vías intervenidas, han recibido un valor agregado como: incremento en el valor de los predios (plusvalía), mayor facilidad de transporte, economía en el ingreso y salida de sus productos, disminución en los tiempos de viajes, ahorro en costos de operación vehicular, menores enfermedades pulmonares por la disminución de contaminación ambiental por material particulado, facilidad en accesos para asistencia en salud y educación, entre otros.

Al finalizar la primera etapa se tiene el siguiente balance de intervenciones por años:

¹⁵ VARGAS. Op. Cit., p. 8.

Tabla 14. Distribución, totales y tipo de Intervenciones del Plan Vial Departamental etapa I.

TIPOS DE INTERVENCIÓN	2009	2010	2011	2012	TOTAL
MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN	14	7	7		28
MANTENIMIENTO PERIÓDICO	15	11	41	16	83
REHABILITACION	2	4			6
CONSTRUCCIÓN	1		4		5
TOTAL	32	22	52	16	122

Como se aprecia en la tabla 3, las obras de Mejoramiento y Pavimentación empezaron en alto número en el año 2009 con 14 intervenciones y en los años 2010 y 2011 con 7 obras respectivamente, para un consolidado de 28 obras en total al final de la primera etapa. El mayor número de Intervenciones se presenta en mantenimiento periódico con un total de 83 obras, presentándose un incremento importante en el año 2011, correspondiente a 41 obras, esto con ocasión del fenómeno de la niña que afecto la infraestructura vial del Departamento de Santander desde el año 2010.

El Objetivo de nuestro trabajo no solo apunta a mostrar los resultados logrados en el desarrollo del plan, sino también dar cuenta de los principales problemas en la ejecución del Plan Vial en su primera etapa para el Departamento de Santander entre los años 2009-2012. Factores imprevisibles en su dimensión como fue el fenómeno de la niña 2010-2011 y la modificación del Régimen de Distribución de Regalías en Colombia y su impacto en las finanzas Departamentales, afectaron negativamente e influyeron en el desarrollo de la primera etapa del Plan Vial Departamental de Santander y deben ser tenidos en cuenta para lo que resta del mismo.

3.1 EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011

Según estudios del IDEAM, la afectación climática denominada el fenómeno de "La Niña" acaecida entre los años 2010 – 2011, se manifestó con lluvias por encima del promedio histórico principalmente en la Región Andina y Costa Caribe. En este mismo sentido, el balance parcial de daños reportado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 "Prosperidad Para Todos", Capítulo VI: "Sostenibilidad y Prevención del Riesgo", determinó que los Departamentos más impactados en términos de infraestructura vial eran Antioquia, Santander, Caldas, Risaralda, Norte de Santander, Atlántico, Magdalena, Sucre, Córdoba, Bolívar, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Boyacá". Es de público conocimiento que la ola invernal (fenómeno de la Niña) afectó gravemente la infraestructura de transporte de amplias regiones del País y específicamente en Santander en el último semestre del año 2010 y en los primeros meses del año 2011, situación que se expresó en la declaratoria de emergencia como de "dimensiones extraordinarias e imprevisibles" y que inevitablemente altero la ejecución del Plan Vial Departamental de Santander en su primera etapa.

3.1.1 Emergencia Por el Fenómeno de la niña 2010-2011 en Santander. Tras el paso del Fenómeno de La Niña por el Departamento de Santander, las cifras de destrucción reportaron una de las tragedias más fuerte que ha soportado esta zona del país en su historia.

El último censo de damnificados realizado por la Administración Departamental indicó que "21.124 familias resultaron damnificadas por la emergencia, 100.336 personas; 1.017 viviendas destruidas y 12 mil viviendas averiadas"¹⁶. Las intensas lluvias provocaron que la conectividad en el departamento se viera afecta en parte

¹⁶ COLOMBIA HUMANITARIA. Colombia Humanitaria en Santander. En: Separatas 2011 Colombia Humanitaria {online}, Agosto de 2011. Disponible en: <http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2011/separatas/santander.pdf>

de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión en el Departamento de Santander, ocasionando temporalmente cierres totales de vías.

Los principales problemas presentados, durante la ejecución de la primera etapa del Plan Vial Departamental, fueron a causa de la temporada de lluvias por el fenómeno de la niña, dada la sobresaturación de los suelos, reactivando varios coluviones con lo que se presentaron derrumbes, pérdida de la banca, lodazales, inundaciones, colapso de puentes, retrasos en la ejecución de las obras y sobrecostos.

Las siguientes ilustraciones son una muestra que evidencia los problemas presentados en las vías secundarias del departamento de Santander:

Ilustración 2. Pérdida de banca en la vía Bucaramanga-Matanza



Fuente: Informes de supervisión, secretaria de Infraestructura Gobernación de Santander.

Ilustración 3. Derrumbes en la Vía km 18-Tona.



Fuente: Informes de supervisión, secretaria de Infraestructura Gobernación de Santander.

Ilustración 4. Perdida de la banca en la vía San Vicente-La Renta



Fuente: Informes de supervisión, secretaria de Infraestructura Gobernación de Santander.

Ilustración 5. Pérdida total de banca sector de la Leona vía La Renta-San Vicente



Fuente: Informes de supervisión, secretaria de Infraestructura Gobernación de Santander.

Ilustración 6. Perdida de Box de la Leona en la vía La Renta-San Vicente



Fuente: Informes de supervisión, secretaria de Infraestructura Gobernación de Santander.

Ilustración 7. Inundación vía Troncal-Yarima-El Carmen



Fuente: Informes de supervisión, secretaria de Infraestructura Gobernación de Santander.

El 23 de diciembre de 2010 el diario el Espectador de circulación nacional registraba en su sección de noticias/nacionales/ “Vías de Santander, totalmente destruidas por el invierno”.

Ilustración 8. Foto Invías Publicada en el Diario el Espectador, Vía afectada por el invierno



Vía afectada por el invierno, no por un terremoto

Las vías de Santander parecen afectadas por un movimiento telúrico y no por el invierno.

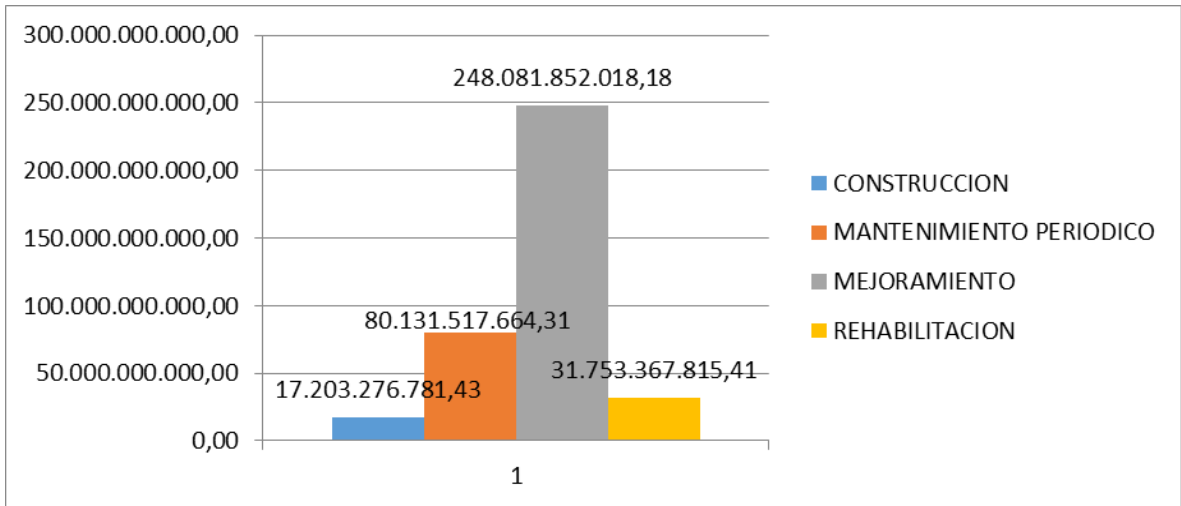
Las situaciones acaecidas como consecuencia del fenómeno de la niña a finales del año 2010, conllevaron a la declaratoria de emergencia vial y alerta Roja en el Departamento de Santander mediante Decretos*, en razón a que se encontraban colapsadas las Vías Nacionales, Secundarias y Terciarias, lo que conllevaba a una inestabilidad económica por la pérdida de cultivos y cosechas e incumplimientos en sus transacciones comerciales, afectación en el sector de la Educación por incomunicación para el desplazamiento de los estudiantes, alta vulnerabilidad en la prestación de los servicios de salud como el traslado de los enfermos, y en general insatisfacción en la población del Departamento por la vulnerabilidad a los derechos de seguridad, salud y goce de una vida digna.

Como se mencionó en el primer capítulo, las intervenciones realizadas están en función de los trabajos que requieren las vías para que recuperen u ofrezcan mejor nivel de servicio y los recursos disponibles para este fin.

En la gráfica 2, se clasifica la inversión por su nivel de intervención mediante actividades de mejoramiento y pavimentación, mantenimiento periódico, rehabilitación y construcción:

* Se expidieron entre los años 2010 y 2012 varios Decretos para restringir el tránsito vehicular y para revisar y poner en práctica los planes de emergencia y contingencia por efectos del invierno; algunos Decretos fueron: Decreto N° 196 del 09 de Octubre de 2010, Decreto N° 262 del 21 de Diciembre de 2010, Decreto 069 del 17 de Abril de 2012 y Decreto 070 de 18 de Abril de 2012 entre otros.

Gráfica 2. Inversiones por Tipo de Intervención en la primera etapa del Plan Vial.



Como podemos apreciar en la gráfica 2, el segundo tipo de intervención por su importancia y cuantía dentro del total de inversiones, corresponde al mantenimiento periódico, dentro del cual se contemplan las actividades para enfrentar las emergencias viales acaecidas por el fenómeno de la niña.

3.1.2 Incidencia del fenómeno de la niña en el Plan de Intervenciones e Inversiones del Plan Vial Departamental 2009-2012. El carácter evidente de los hechos presentados en la emergencia vial, factor nacido de fuerza mayor, obligaba al Departamento a actuar de manera urgente, desarrollando intervenciones inmediatas para preservar el Patrimonio Vial, garantizando la comunicación de las comunidades rurales y urbanas del Departamento de Santander.

La dimensión del desastre natural se puede evidenciar en las cifras de inversiones realizadas dentro de la categoría de mantenimiento periódico en vías secundarias al finalizar la primera etapa del Plan Vial. En la tabla 4 se presenta una relación de comparación entre las inversiones que se proyectaron en el año 2009 para realizar

mantenimiento en la primera etapa del Plan Vial y las inversiones ejecutadas en la misma.

Tabla 15. Comparación Inversiones en mantenimiento rutinario y periódico proyectas VS ejecutadas para las vías secundarias más afectadas por el fenómeno de la niña en la primera etapa del Plan Vial.

ORDEN DE PRIORIDAD	CÓDIGO DE VÍA	TRAMO	INVERSIONES PROYECTADAS PLAN VIAL 2009-2012	INVERSIONES EJECUTADAS PLAN VIAL 2009-2012	NUMERO DE INTERVENCIONES, RELACIÓN DE CONTRATOS Y OBSERVACIONES GENERALES
3	45A-ST-07	BUCARAMANGA----CALIFORNIA	\$ 700	\$ 7.515	Se ejecutaron 2 intervenciones de emergencia vial mediante los contratos 1514/11 y 2403/11. Muros y Remoción de derrumbes.
2	57-01	SAN GIL----LIMBOYACA (EL TALADRO)	VÍA CONCECIONADA AL INICIO DEL PLAN VIAL	\$ 7.396	Se encuentra en ejecución mediante contrato 2267/11. Muros de Contención y Estabilización de Taludes.
4	45A-ST-12	PUENTE NACIONAL--FLORIÁN	\$ 250	\$ 5.473	Se ejecutó 1 intervención de emergencia vial mediante el contrato 2244/11. Mitigación problemas de Estabilidad en Taludes.
49	66-ST-03	AZUFRADE----SABANA DE TORRES	\$ 1.050	\$ 4.210	2 intervenciones de emergencia vial sobre la vía mediante contrato 1515/11 y convenio 1711/12 (vigente). Muros de contención, alcantarillas, rectificación cauce Puente Rojo

Tabla 15. (Continuación)

ORDEN DE PRIORIDAD	CÓDIGO DE VÍA	TRAMO	INVERSIONES PROYECTADAS PLAN VIAL 2009-2012	INVERSIONES EJECUTADAS PLAN VIAL 2009-2012	NUMERO DE INTERVENCIONES, RELACIÓN DE CONTRATOS Y OBSERVACIONES GENERALES
38	45-ST-03	TRONCAL DEL M. M (PTO NUEVO)--- SANTA HELENA DEL OPÓN	\$ 2.400	\$ 4.123	Se ejecutaron 3 intervenciones de emergencia mediante los contratos 2251/09, 1393/10 y 2352/11. Muros, drenajes, remoción, atención a Puente, entre otros.
11	45A-ST-15	VADOREAL---LIMITE BOYACÁ (EL FICAL)	\$ 250	\$ 3.746	Se ejecutaron 2 intervenciones de emergencia vial mediante los contratos 1516/11 y 2398/11. Muros de contención.
61	45A-ST-12-1	JESÚS MARÍA--- BOLÍVAR	\$ 700	\$ 3.166	Se ejecutó 1 intervención de emergencia vial mediante contrato 2369/11. Obras de drenaje y afirmado.
45	60BY06_ST	LIMITE BOYACÁ (PIEDRA GORDA)--- LA VENTA	\$ 1.250	\$ 3.078	Se ejecutaron 2 intervenciones mediante los contratos 2248/09 y 2405/11. Muros en gaviones, alcantarillas y Puente la Totiadora.
12	45A-ST-04	SOCORRO--- CONTRATACIÓN	\$ 1.000	\$ 2.790	Se ejecutaron 7 intervenciones de emergencia vial mediante los contratos 2290/09, 1458/10, 1109/10, 1159/10, 1160/10 y 1573/11. Muros, remoción derrumbes, alcantarillas y recuperación Puente, entre otros.

Tabla 15. (Continuación)

ORDEN DE PRIORIDAD	CÓDIGO DE VÍA	TRAMO	INVERSIONES PROYECTADAS PLAN VIAL 2009-2012	INVERSIONES EJECUTADAS PLAN VIAL 2009-2012	NUMERO DE INTERVENCIONES, RELACIÓN DE CONTRATOS Y OBSERVACIONES GENERALES
33	66-ST-04	BERLÍN--- CALIFORNIA	\$ 600	\$ 2.748	3 intervenciones mediante los contratos 1888/09, 2396/11 y 912/11(vigente). Muros de contención, estabilización de taludes y obras de drenaje.
13	64-ST-01	ZAPATOCA---GIRÓN	\$ 200	\$ 2.504	2 intervenciones mediante los contratos 2246/09 y 2247/11. Obras de drenaje y afirmado y Muro en concreto reforzado
42	55-BY-13	LA PALMERA--- LIMITES BOYACÁ (TIENDA NUEVA)	\$ 200	\$ 2.427	4 intervenciones mediante contratos 1718/11, 2269/11, 880/12 y 1527/12(vigente). Remoción de derrumbes, rehabilitación Puente, perfilado y conteo entre otros.
5	66-ST-01	KM 18---TONA	\$ 100	\$ 2.201	3 intervenciones de emergencia vial mediante los contratos 1108/10, 1525/10 y 2278/11. Muros de contención, remoción de derrumbes y estabilización de taludes.
29	62-ST-03	GUALILO--- MIRABUENOS	\$ 1.300	2093	1 intervención de emergencia vial mediante contrato 1426/11. Arreglo puente rio Oibita.
6	64-01	BARRANCABERMEJA (LA YE)---ZAPATOCA	\$ 1.300	\$ 2.053	6 intervenciones mediante los contratos 2236/09, 1103/10 y 2399/11, convenios 1327/10, 1767/10 y 395/11. Muros de contención, drenaje y remoción de derrumbes.

Tabla 15. (Continuación)

ORDEN DE PRIORIDAD	CÓDIGO DE VÍA	TRAMO	INVERSIONES PROYECTADAS PLAN VIAL 2009-2012	INVERSIONES EJECUTADAS PLAN VIAL 2009-2012	NUMERO DE INTERVENCIONES, RELACIÓN DE CONTRATOS Y OBSERVACIONES GENERALES
32	47-04	VADOREAL----SANTA HELENA DEL OPON	\$ 250	\$ 1.982	6 intervenciones mediante los contratos 188/11, 229/11, 2348/11, 262/12 y los convenios 433/11 y 1337/12. Rehabilitación de Puente Muralla, Puente Sevilla, Muros de contención y remoción de derrumbes, entre otros.
8	47-07	SAN VICENTE DE CHUCURI (LA YE)---- LA RENTA	\$ 300	\$ 1.551	3 intervenciones de emergencia vial mediante los contratos 983/09, 22/11 y 1520/11. Remoción de derrumbes, rehabilitación Puente el Tablazo y box de la Leona.
84	62-ST-04-1	EL POLVERO----EL PEÑON	\$ 500	\$ 1.437	1 intervención de emergencia vial mediante contrato 2368/11. Construcción de Muros, drenes, box couvert y alcantarillas, entre otros.
20	47-ST-04-01	EL TIRANO---- GUACAMAYO	\$ 0	\$ 1.254	1 intervención de emergencia vial mediante contrato 2350/11. Construcción de muros y despeje de derrumbes, entre otros.
TOTALES			\$ 12.350	\$ 61.747	

Fuente: Datos del archivo digital de contratos Gobernación de Santander y Plan Vial departamental de Santander. Cifras en Millones de pesos.

Como se aprecia en la tabla 4, los valores ejecutados en la primera etapa del plan vial para las 19 vías referenciadas, fueron muy superiores a lo proyectado en el año 2009 al inicio del Plan Vial Departamental. Al final de la primera etapa en estas 19 vías, que fueron las que representaron las mayores inversiones en Mantenimiento periódico, las mismas ascendieron a un valor de \$ 61.747 Millones, frente a los \$ 12.350 Millones que se habían proyectado, situación que sin lugar a dudas genero un desequilibrio, no solo en el número de intervenciones, sino también en la cuantía de las inversiones realizadas al tener que destinar recursos perentoriamente para las vías afectadas por el fenómeno de la niña.

Como se mencionó anteriormente y se evidencia en la tabla 3, las obras tipificadas como mantenimiento periódico tuvieron para la primera etapa del Plan vial un total de 83 intervenciones, desagregadas en 57 emergencias viales y 26 atenciones de mantenimiento rutinario y periódico. Un acercamiento más detallado a este tipo de intervención nos muestra el siguiente balance:

Tabla 16. Impacto de las emergencias viales dentro del mantenimiento periódico.

FUENTES DE FINANCIACIÓN	MANTENIMIENTO PERIÓDICO					
	MANTENIMIENTO RUTINARIO Y PERIÓDICO		EMERGENCIAS VIALES		TOTAL N° DE OBRAS	TOTALES POR FUENTE DE FINANCIACIÓN
	N° DE OBRAS	VALOR	N° DE OBRAS	VALOR		
FNGR			30	46.305.819.798,43	30	46.305.819.798,43
REGALÍAS	24	11.897.083.448,93	13	9.368.374.678,78	37	21.265.458.127,71
RECURSOS PROPIOS	2	5.388.534.548,73	14	7.171.705.189,44	16	12.560.239.738,17
TOTALES	26	17.285.617.997,66	57	62.845.899.666,65	83	80.131.517.664,31
PORCENTAJES		22%		78%		100%
RECURSOS PROYECTADOS 2009-2012 \$ 37.829 MILLONES				RECURSOS EJECUTADOS 2009-2012 \$ 80.131 MILLONES		

Fuente: Datos del archivo digital de contratos Gobernación de Santander y Plan Vial departamental de Santander.

Al finalizar el Plan vial en su primera etapa, la destinación de recursos para mantenimiento periódico fue muy superior a las inicialmente proyectadas, con una suma de \$ 80.131 Millones frente a \$ 37.829 Millones. De los \$ 80.131 millones ejecutados en tipo de intervención de Mantenimiento periódico, \$ 62.845 Millones, correspondientes al 78%, se destinaron para la atención de emergencias viales las cuales, como se indicó anteriormente, suman un total de 57 al término de la primera etapa.

Finalmente Las consecuencias del fenómeno de la niña no solo se deben sopesar por su impacto en las inversiones para mantenimiento periódico, sino por su efecto transversal al impactar las obras de mejoramiento, pavimentación, rehabilitación y Construcción. Sin lugar a dudas el efecto del fenómeno de la niña 2010-2011 provocó no solo retrasos en las obras, sino también sobrecostos que también contribuyeron al desequilibrio en las inversiones realizadas al final de la primera etapa del Plan Vial Departamental de Santander, situación que conllevó a no presentar mayores alcances en obras de mejoramiento, pavimentación y rehabilitación.

3.2 MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS EN COLOMBIA

Este ha sido uno de los temas más controvertidos de la Agenda legislativa del Gobierno por los intereses en juego y por la enorme sensibilidad del mismo, especialmente en las entidades territoriales receptoras directas de regalías como el Departamento de Santander. Y no es para menos, dado que ellas han visto menguados sus ingresos por este concepto en virtud del texto aprobado.

A decir de muchos analistas económicos, con esta reforma se socavan los principios de la descentralización y la autonomía regional que se impulsaron en la constitución del 91 y el Gobierno nacional centraliza recursos públicos cuantiosos.

3.2.1 Antiguo Sistema de Regalías para el Departamento de Santander. Los recursos de regalías se distribuían de manera directa entre municipios y departamentos en los que existía exploración o explotación de recursos naturales no renovables (80%) y el Fondo Nacional de Regalías -FNR- (20%), como mecanismo de redistribución.

Las asignaciones directas se destinaban para alcanzar las metas de coberturas, y poder financiar los proyectos priorizados incluidos en los planes de desarrollo. Con recursos del FNR, se financiaban proyectos atendiendo los acuerdos sectoriales expedidos por el Consejo Asesor.

En la gráfica 3 se presenta la evolución de las regalías entre los años 2007-2011 para el Departamento de Santander bajo el antiguo sistema de distribución de regalías.

Gráfica 3. Composición y evolución de las regalías dentro de las fuentes de inversión pública del Departamento de Santander 2007-2011.

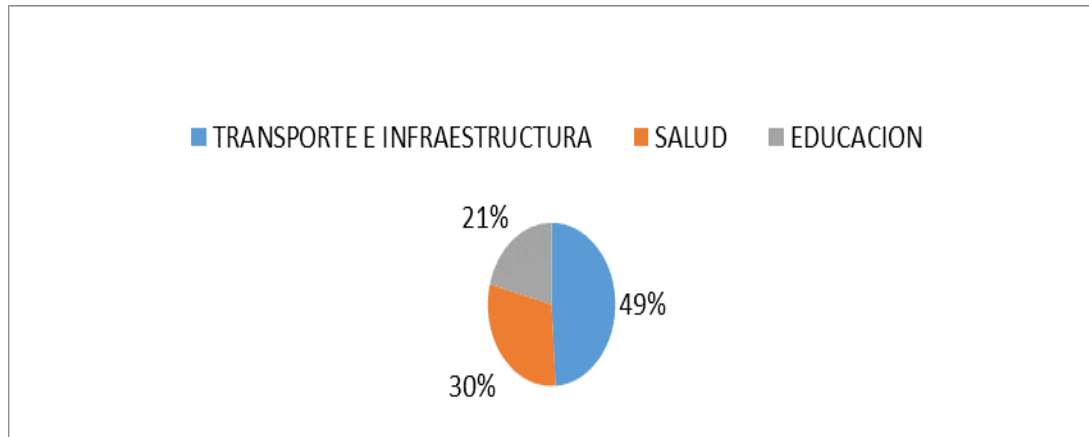


Fuente: Informe Cámara de Comercio de Bucaramanga sobre Finanzas Publicas Departamentales 2007-2011.

Como se evidencia en el estudio de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, las regalías entre los años 2007-2011 fueron en constante aumento, llegando a su tope máximo en el año 2011, último año bajo el esquema de distribución de regalías FNR. De los \$821.670 millones destinados para la Inversión Pública en el año 2010, el 46% se financió con las transferencias de la Nación (\$376.111 millones), el 20% con regalías (\$162.470 millones), el 22% recursos propios (\$183.117 millones), el 9% recursos de crédito (\$71.610 millones) y el 3% a través de otros recursos (\$28.362 millones).

Al mirar la distribución de las regalías por sectores en el Departamento de Santander en el año 2010, tenemos la siguiente distribución:

Gráfica 4. Inversión de Regalías en el Departamento de Santander por sectores año 2010.

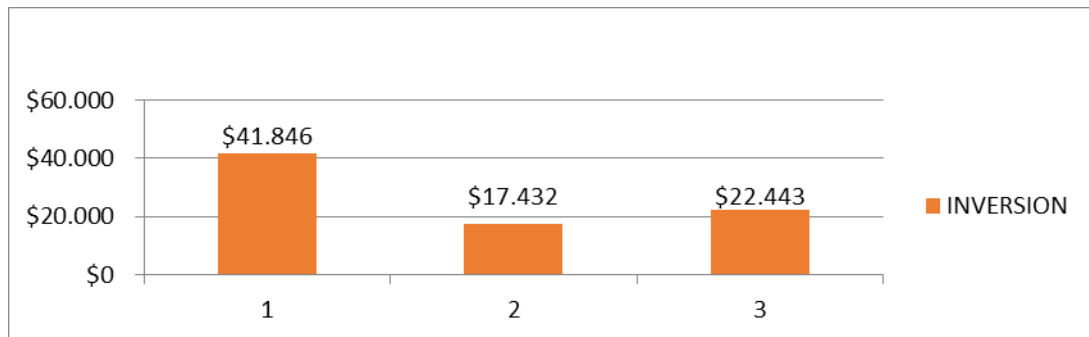


Fuente: Informe Cámara de Comercio de Bucaramanga sobre Finanzas Publicas Departamentales 2007-2011.

Para el año 2010 en el Departamento de Santander, las regalías beneficiaron en mayor medida el sector de transporte e infraestructura, con un aporte del 49% (\$ 79.247 millones), seguido con el 30% para el sector Salud (\$ 48.740 millones) y de 21% para el sector de Educación (\$ 34.382 millones).

De lo anterior podemos colegir que los mayores beneficios bajo el esquema anterior de regalías, eran para el sector de Transporte e Infraestructura. Los proyectos iniciados con recursos de regalías para vías secundarias durante la primera etapa del Plan vial Departamental de Santander ascendieron a un valor de \$ 81.721 millones durante los tres primeros años.

Gráfica 5. Inversiones en Obras iniciadas con recursos de Regalías en la primera etapa del Plan Vial, cifras en millones de pesos.



Fuente: Datos del archivo digital de contratos Gobernación de Santander.

La gráfica 5 presenta como en el primer año (2009) del Plan Vial Departamental de Santander se iniciaron 16 obras con recursos de regalías que ascendieron a un valor de \$ 41.846 millones, para el segundo año (2010) se iniciaron 15 obras con recursos de regalías que ascendieron a la suma de \$ 17.432 millones, para el tercer año del Plan Vial (2011) se iniciaron 22 obras que ascendieron a la suma de \$ 22.443 millones, mientras que para el cuarto año (2012) no se iniciaron obras financiadas con recursos de regalías en el Plan Vial Departamental de Santander. Se debe tener en cuenta que alrededor de \$ 3.300 millones de recursos de regalías se destinaron en adicionales de obras iniciadas con recursos de crédito findter o recursos propios, para un total de inversiones con recursos de regalías, como se mostró en la tabla 2 del anterior capítulo, de \$ 85.025 millones, constituyéndose en los recursos Departamentales más dinámicos durante la primera etapa del Plan Vial Departamental 2009-2012.

3.2.2 Nuevo Sistema General de Regalías – SGR. Las regalías en nuestro país han jugado un papel importante en las finanzas públicas del Estado durante toda su historia, tal ha sido el impacto que la estructura de recaudación y calculo ha variado tal como fue descrito anteriormente, cada ley promulgada por los gobiernos han buscado aumentar la producción, recaudación de recursos y el beneficio

de la población. Como es sabido se presentó una nueva ley para reformar este fondo nacional, lo que ha generado opiniones divididas en los sectores afectados. Los gobernantes de los entes territoriales productores han manifestado en muchas oportunidades su descontento por la incertidumbre que desde un principio generó el no percibir los ingresos por este concepto, sino por el contrario, recurrir al llamado “lobby político”, dado la centralización de las decisiones desde la Capital, lo que redundo en la necesidad de crear oficinas y cargos públicos para realizar gestión de recursos en la Capital¹⁷

Con la sanción del Acto legislativo 5 del año 2011 cambió la estructura, destinación y manejo de los recursos de las regalías, creando el nuevo Sistema General de Regalías “Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías y determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios”¹⁸

El actual Sistema Nacional de Regalías está conformado por todas las regalías producidas por los diferentes municipios y por los siguientes fondos, donde cualquier departamento y municipio puede acceder a estos. Los más importantes son:

- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: encaminado a financiar proyectos acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional que promuevan la investigación y nuevos desarrollos.
- Fondo de Ahorro Pensional Territorial: busca cubrir la carga pensional de las entidades territoriales.

¹⁷ ROBLEDO, Jorge Enrique. Rebelión de 875 Alcaldes Electos contra Ley de Regalías. Oficina de Prensa Senador Jorque Enrique Robledo, Bogotá, diciembre 15 de 2011. Consultado en Diciembre de 2014

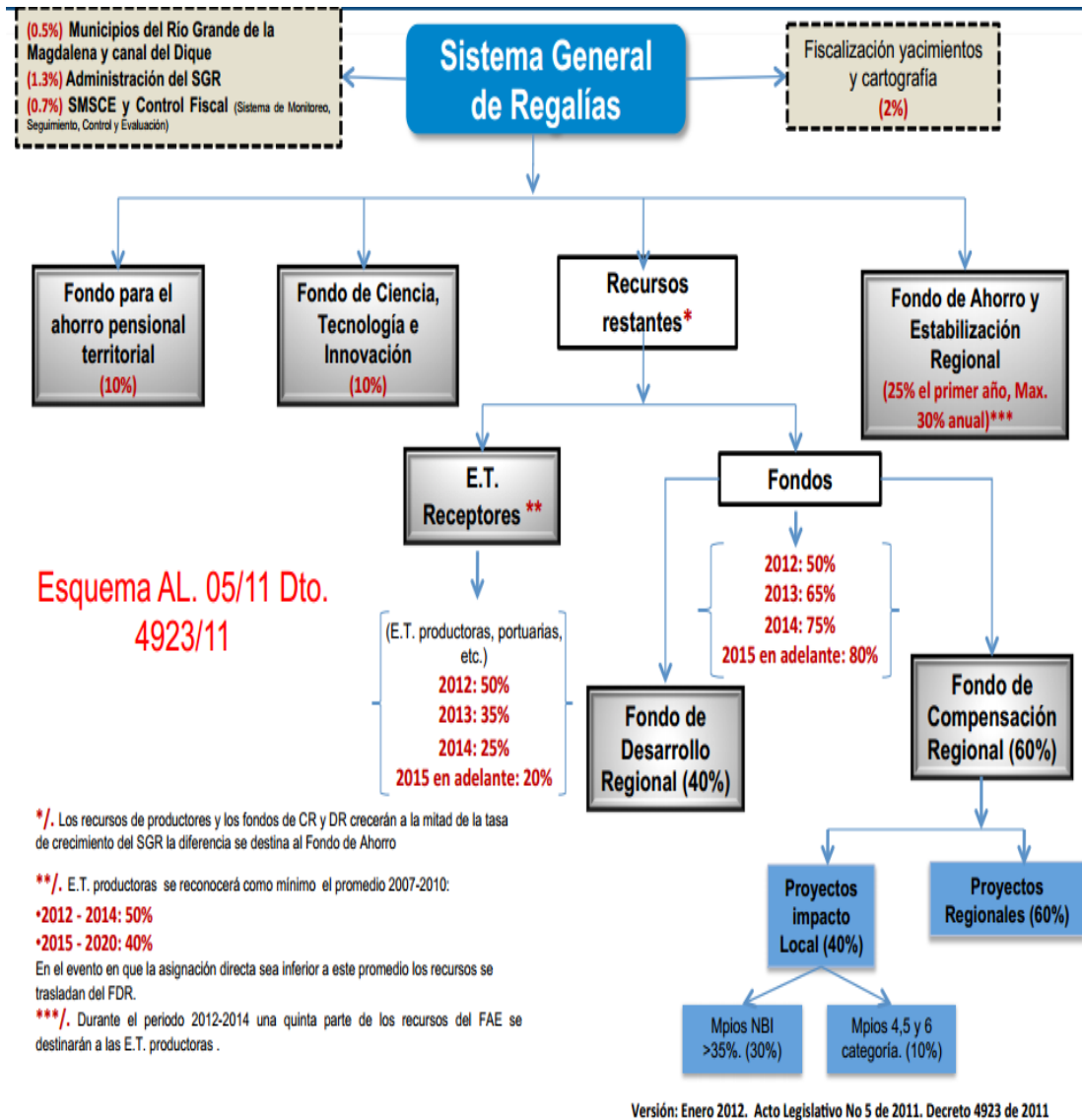
¹⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 4923 (26, diciembre, 2011). Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48294. 50 p.

- Fondo de Ahorro y Estabilización: su objetivo es ahorrar los recursos por el creciente dinamismo del sector minero energético para usarlo en épocas de “vacas flacas” y de esta forma evitar la desestabilización de la economía por una entrada masiva de recursos.
- Asignaciones directas: corresponden a recursos girados directamente a la entidad territorial que permitan realizar proyectos estratégicos.
- Fondo de Desarrollo Regional: busca financiar proyectos regionales (pueden ser presentados por varios departamentos) y se asignarán a través de cuerpos colegiados con representación de alcaldes, gobernadores y el gobierno nacional. De esta forma, se busca que al visibilizar los recursos con la participación del gobierno local, departamental y nacional, se promueva una buena identificación de proyectos y su priorización de acuerdo con las necesidades regionales.
- Fondo de Compensación Regional: parecido al fondo de desarrollo regional, pero se enfocará hacia las regiones costeras, fronterizas y periféricas de Colombia, debido a su situación pronunciada de pobreza.

De los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirá el 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, es decir, verificar las condiciones técnicas, de seguridad, legales y ambientales con que se explotan los yacimientos, también se destinarán los recursos para el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, en otras palabras, avanzar con la exploración en busca de prospectos como potencial minero en el territorio colombiano.

El DNP, con fines pedagógicos determino el esquema del nuevo Sistema General de Regalías –SGR- que entro a regir a partir del primero de Enero de 2012.

Ilustración 1. Sistema General de Regalías



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Las críticas al nuevo SGR no se hicieron esperar desde el mismo momento en que se planteó la reforma y se generó su discusión en el Congreso de la República. El economista y político Amilkar Acosta¹⁹ en su libro sobre la Reforma del Régimen de Regalías y su Impacto en las Finanzas Territoriales, reseña como el Gobierno

¹⁹ ACOSTA, Amilkar. La Reforma del Régimen de Regalías y su Impacto en las Finanzas Territoriales. Bogotá, febrero de 2012. p. 105.

Central al concentrar los recursos de Regalías, crea un enorme desbalance con respecto a las entidades territoriales, las cuales han venido siendo sobrecargadas de responsabilidades viéndose en aprietos para asumirlas. El mismo Presupuesto nacional muestra claramente como priman las partidas globales sobre las regionalizadas, lo cual muestra el agobiante centralismo con el que se manejan las partidas.

También se reseña, como, la base que se tuvo en cuenta para este presupuesto estuvo en el orden de los \$10 billones, que fue la proyección que sirvió para correr las distintas estimaciones a lo largo del debate en torno a la reforma del régimen de regalías, magnificándolas. Ello le sirvió al Gobierno, entre otras cosas, para afirmar que el impacto en las finanzas territoriales no sería tan dramático, porque su participación directa se calcularía sobre una base mayor.

A las entidades territoriales como el Departamento de Santander, que venían recibiendo regalías directas, el Gobierno Central les afirmaba que no se verían afectadas, porque lo que dejarán de recibir como participación directa les será compensada con el acceso que tendrán a los fondos que integran el SGR. De tal manera que la compensación que estableció la reforma para las regiones más deprimidas del país, será con los propios recursos de las regiones, a expensas de estas y el gobierno central sigue concentrando los mayores recursos.

El pasado 18 de marzo del presente año se celebró en la ciudad de Barrancabermeja, el foro Regional de alcaldes de influencia petrolera, donde los alcaldes reiteraron los impactos negativos que la reducción de regalías ha generado en sus municipios. “El Gobernador de Santander preciso que lo que percibe desde la reforma en 2012 a la actualidad son \$ 373.000 millones, lo que significó para nuestro

Departamento de Santander una reducción muy grande”²⁰.

El departamento de Santander ha expresado en voz de su gobernador que se devuelva la autonomía a los departamentos productores. Los trámites que se realizan en los Ocad (órganos colegiados de administración y decisión) son demasiado engorrosos y retrasan la inversión cuando se necesita urgentemente. En este mismo sentido se han propuestos también reformas para descongelar los recursos que están guardados en el llamado Fondo de Ahorro.

²⁰ ALMARIO, Marcelo. Baja de las Regalías Quebró a los Municipios Petroleros. En: Vanguardia Liberal. (en línea). (19, Marzo, 2015). Disponible en: <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/303934-baja-de-las-regalias-quebro-a-los-municipios-petroleros>.

4. CONCLUSIONES

- La construcción y mantenimiento de la infraestructura vial siempre ha constituido una de las tareas más complejas de los gobiernos. En la actualidad, se discute sobre la necesidad de compartir la responsabilidad con entes privados, que cuenten con los recursos para apoyar este tipo de proyectos, de modo que la tarea estatal se limite a la regulación de los mismos. Sin embargo, esta estrategia no puede implementarse en todos los tipos de malla vial, por cuanto las carreteras de baja demanda no serán atractivas para los inversionistas del sector privado. De esta manera, será necesario establecer estrategias que permitan la garantía de construcción de vías de alta calidad, sostenibles y con costos de manutención razonables, para el uso de los ciudadanos, en general, que finalmente, redundará en desarrollo para el país.
- Es determinante la importancia del transporte en el proceso evolutivo de una región, pues se constituye en una variable fundamental de las condiciones de comercialización de bienes y servicios, en especial, cuando existe dispersión de la población como es el caso del Departamento de Santander.
- Todas las regiones requieren para su desarrollo contar con una red vial, tanto urbana como rural, que facilite en forma permanente la vinculación entre las diferentes zonas y de ellas con el exterior, así como el acceso del progreso y la industrialización hasta los lugares más recónditos y, finalmente, la fácil y oportuna llegada de las materias primas y la salida de los productos a los mercados de consumo.

- El Plan Vial Departamental de Santander ha constituido un importante punto de partida para interconectar las diferentes regiones geográficas del departamento y acortar las distancias entre las cabeceras municipales que están más alejadas de los centros más ricos y privilegiados.
- La gestión de la infraestructura vial constituye una tarea fundamental para cualquier gobierno. Los beneficios de planear, organizar, ejecutar y evaluar permanentemente las acciones realizadas en el tema de malla vial pueden ser muy valiosos en términos de gestión eficiente de recursos, rendición de cuentas y satisfacción de los usuarios finales. Por esta razón, es recomendable que las entidades territoriales implementen este tipo de sistemas en sus planes de desarrollo vial.
- El plan vial departamental de Santander registra una inversión pública de \$ 377.170 millones al término de su primera etapa entre los años 2009-2012. Sus principales fuentes de financiación en orden de importancia son: Crédito de findeter con un aporte del 56.3%, regalías con un aporte del 22.9%, Fondo Nacional de Gestión del Riesgo con un aporte del 12.4%, recursos propios (ICLD – ACPM) con un aporte del 6%, y finalmente, aportes mediante convenios con otras entidades (Ecopetrol, Isagen, Mintransporte y Uis) con un aporte del 1.5%. A su vez el departamento de Santander priorizó para la primera etapa del plan vial la destinación de recursos en los siguientes tipos de intervención: mejoramiento y pavimentación con el 65.7%, mantenimiento periódico con el 21.2%, rehabilitación con el 8.4% y construcción con el 4.5%.
- El Plan vial departamental planteó llevar a cabo la pavimentación de 257,5 kilómetros en su primera fase 2009-2012, y se terminaron ejecutando 200 kilómetros (110 km con crédito findeter y 90 Km con recursos de regalías) lo que significa un avance del 78% respecto al cumplimiento de la principal meta propuesta al inicio del plan. Avance que se presentó, a pesar de la fuerte temporada de

lluvias que produjo grandes atrasos en las obras y mayores costos por la construcción de gran número de obras de drenaje y muros de contención, así como la construcción de pedraplenes y obras de estabilización de taludes.

- La comunidad asentada en el área de influencia de las vías intervenidas, han recibido un valor agregado como: incremento en el valor de los predios (plusvalía), mayor facilidad de transporte, economía en el ingreso y salida de sus productos, disminución en los tiempos de viajes, ahorro en costos de operación vehicular, menores enfermedades pulmonares por la disminución de contaminación ambiental por material particulado, facilidad en accesos para asistencia en salud y educación, entre otros.
- Es de público conocimiento que la ola invernal (fenómeno de la Niña) afectó gravemente la infraestructura de transporte de amplias regiones del País y específicamente en Santander en el último semestre del año 2010 y en los primeros meses del año 2011, situación que se expresó en la declaratoria de emergencia como de “dimensiones extraordinarias e imprevisibles” y que inevitablemente alteró la ejecución del Plan Vial Departamental de Santander en su primera etapa. Las obras tipificadas como mantenimiento periódico tuvieron para la primera etapa del Plan vial un total de 83 intervenciones, desagregadas en 57 emergencias viales y 26 atenciones de mantenimiento rutinario y periódico. Al finalizar el Plan vial en su primera etapa, la destinación de recursos para mantenimiento periódico fue muy superior a las inicialmente proyectadas, con una suma de \$ 80.131 Millones (ejecutados) frente a \$ 37.829 Millones (proyectados). Además, las consecuencias del fenómeno de la niña no solo se deben sopesar por su impacto en las inversiones para mantenimiento periódico, sino por su efecto transversal al impactar las obras de mejoramiento, pavimentación, rehabilitación y Construcción. Sin lugar a dudas el efecto del fenómeno de la niña 2010-2011 provocó no solo retrasos en las obras, sino también sobrecostos que también contribuyeron al desequilibrio en las inversiones realizadas al final

de la primera etapa del Plan Vial Departamental de Santander, situación que conlleva a no presentar mayores alcances en obras de mejoramiento y pavimentación.

- Los mayores beneficios bajo el esquema anterior de regalías, eran para el sector de Transporte e Infraestructura. Los proyectos iniciados con recursos de regalías para vías secundarias durante la primera etapa del Plan vial Departamental de Santander ascendieron a un valor de \$ 81.721 millones durante los tres primeros años y se posicionaron como los segundos recursos más importantes después del crédito de findeter. Para el año 2011 las regalías que ingresaron al departamento de Santander ascendieron a \$ 220.287 millones, situación que contrasta ampliamente con los ingresos que se han recibido por este concepto a partir de la reforma puesta en marcha en el año 2012; el gobernador de Santander afirmaba en el último foro regional de alcaldes de influencia petrolera, que desde el inicio de la reforma en el año 2012 hasta el primer trimestre del presente año ingresaron a las arcas del departamento de Santander por concepto de regalías 373.000 millones. Además a nivel nacional no son pocos los actores que presentan serias críticas a la reforma del sistema y critican la manera como se centralizaron las decisiones.

5. RECOMENDACIONES

- El Plan Vial Departamental elaborado para un horizonte de mediano y largo plazo (2009-2018), fue diseñado y proyectado tomando en cuenta la organización política y realidad social, ambiental, tecnológica, económica y vial del Departamento de Santander en el año 2009. Ya transcurrida su primera etapa (2009-2012), se considera necesario establecer recomendaciones y/o ajustes que conlleven al acompañamiento del Ministerio de Transporte, en aras de responder a los requerimientos del desarrollo territorial, contemplando nuevas realidades de tipo ambiental, político, tecnológico, económico y social.
- No cabe duda que el cambio climático plantea retos para la sostenibilidad y competitividad del sector, y promueve la discusión sobre cómo crear una infraestructura vial resiliente y en armonía con su entorno biofísico y social; debemos adaptarnos a las condiciones climáticas para solucionar la vulnerabilidad de la infraestructura vial, y de paso dar la importancia debida al tema de los riesgos, resiliencia, adaptación y vulnerabilidad a futuro como factores determinantes en los procesos de licitación y el desempeño de las concesiones.
- El mantenimiento y la modernización de la infraestructura es un reto generalizado, principalmente para las grandes ciudades que exigen al máximo la infraestructura; el paso del tiempo, el uso intensivo y la necesidad de hacer adecuaciones a los nuevos sistemas tecnológicos, convierten el mantenimiento de sistemas de transporte y comunicación en un reto importante para la ingeniería. Iniciativas de esta naturaleza, generan proyectos de gran complejidad donde confluyen diversas áreas de la ingeniería y de otras especialidades. En este contexto se deben vincular a estos proyectos de gran envergadura, instituciones o empresas que planteen nuevas alternativas tecnológicas que contribuyan a mejorar la calidad de las obras viales en nuestro departamento. En nuestra

región se encuentran empresas, como el caso de CORASFALTOS, comprometidas con la mejora de la productividad y la competitividad a través de actividades de investigación, desarrollo e innovación, quienes han invertido recursos en el ahorro y mejoramiento de capas asfálticas no uniformes para abaratar costos y mejorar la calidad del pavimento. Son ejemplos de aportes tecnológicos alternativos a tener en cuenta en el desarrollo de nuestros planes viales.

- El Ministerio de Transporte, a través del Programa Plan Vial Regional planteó como una de sus estrategias implementar el Sistema de Información Geográfica de Gestión Vial a nivel Departamental. La implementación y puesta en marcha de este sistema conllevaría a una buena descripción de lo que es, lo que se tiene y su respectiva actualización con relación a cada tramo vial, teniendo una herramienta de ágil y eficaz acceso para los diferentes usuarios. Para poder realizar una buena planificación y gestión vial se vuelve indispensable contar con una herramienta de este tipo la cual se implementa en un sistema de información geográfica con el objeto de que sea perdurable en el tiempo y de fácil actualización. Sin embargo el Departamento de Santander no cuenta con información actualizada de su inventario vial a través de tal herramienta (SIG VIAL), lo que constituye una falencia, más aun teniendo en cuenta que el inventario vial debe ser una actividad para realizar periódicamente, a la par con la ejecución de los contratos e información de las cooperativas de mantenimiento vial, debido a las características dinámicas de los elementos constituyentes de las vías y a que las condiciones de éstos pueden variar considerablemente en un momento dado. Por lo anterior se recomienda al Departamento actualizar este sistema para garantizar que la gestión vial esté trabajando con información actualizada, lo cual es fundamental para la toma acertada de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Amilkar. La Reforma del Régimen de Regalías y su Impacto en las Finanzas Territoriales. Bogotá, febrero de 2012. p. 105.

ALMARIO, Marcelo. Baja de las Regalías Quebró a los Municipios Petroleros. En: Vanguardia Liberal. (En línea). (19, Marzo, 2015). Disponible en: <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/303934-baja-de-las-regalias-quebro-a-los-municipios-petroleros>.

BENZADÓN, Miguel; DUARTE, Jorge y HERNÁNDEZ, Marcela. Diseño e implementación de un sistema de gestión vial y de espacio público para Bogotá, Colombia. Infraestructura vial, 2007.

CAMPOS, Carlos. Planes de conservación vial cantonal para fortalecer la acción municipal en Costa Rica. Universidad de Costa Rica, 2010.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 4923 (26, diciembre, 2011). Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48294. 50 p.

COLOMBIA HUMANITARIA. Colombia Humanitaria en Santander. En: Separatas 2011 Colombia Humanitaria {online}, Agosto de 2011. Disponible en: <http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2011/separatas/santander.pdf>.

ENGEL, Eduardo; FISHER, Ronald; GALETOVICH, Alexander. La regulación de concesiones viales. Estudios públicos, 1997.

ESTACHE, Antonio y DE RUS, Ginés. Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para reguladores. Banco Mundial, 2003.

MINISTERIO DE TRANSPORTE. Metodología para la elaboración de planes viales regionales o provinciales. Bogotá D.C. Diciembre de 2013.

PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER 2009-2018.

PÉREZ, Camila y YANOVICH, David. Sector carreteras. Cali: Corporación Financiera del Valle S.A., 1999.

ROBLEDO, Jorge Enrique. Rebelión de 875 Alcaldes Electos contra Ley de Regalías. Oficina de Prensa Senador Jorjue Enrique Robledo, Bogotá, diciembre 15 de 2011. Consultado en Diciembre de 2014.

SOLMINIHAC, Hernán; RETAMAL, Jaime y VIDELA, Carlos. Conceptualización de una herramienta de apoyo integral a la gestión de redes viales. Pontificia Universidad Católica de Chile.

VARGAS, Enrique. Avances Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. En: Asamblea Departamental de Santander. Informe de Gestión. Bucaramanga: Secretaria de Transporte e Infraestructura, 2012.