



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 633

Bogotá, D. C., martes, 1º de agosto de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

Artículo 2°. *Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura.* Créase el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura), en adelante el “Fondo”, como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia, con domicilio en Buenaventura y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. La Junta Administradora del Fondo para efectos de la operatividad y funcionamiento del mismo, autorizará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como presidente de la Junta, para que a través de resolución establezca la administración del mismo en: (i) una entidad encargada de la ejecución (Entidad Ejecutora) y/o; (ii) en una entidad que conserve y transfiera los recursos, y que actúe como vocera del patrimonio autónomo (Entidad Fiduciaria).

Artículo 3°. *Objeto del Fondo.* El Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) tendrá por objeto promover el desarrollo integral del Distrito

de Buenaventura, a través de la financiación o la inversión en proyectos que atiendan las necesidades más urgentes del Distrito y, principalmente, la financiación de un Plan Especial de Desarrollo Integral, con inversiones a 10 años, orientadas a convertir al Distrito Especial en un territorio en el que se garanticen plenamente condiciones de bienestar y progreso en materia social, económica, institucional y ambiental para sus pobladores urbanos y rurales.

En desarrollo de su objeto el Fondo:

1. Deberá financiar o invertir en los planes y proyectos que deban desarrollarse con cargo a los recursos del Fondo, según la política aprobada por la Junta Administradora del Fondo.
2. Podrá celebrar contratos y/o convenios con entidades del Estado, organismos multilaterales y particulares a través de la entidad fiduciaria.
3. Podrá gestionar recursos ante diferentes fuentes del orden nacional, regional, departamental o distrital, e internacional, en los sectores público y privado, para la financiación y/o inversión en programas, proyectos e iniciativas que promuevan el desarrollo integral del Distrito.
4. Deberá administrar los recursos que hagan parte de su patrimonio.
5. Deberá establecer el reglamento operativo para la ejecución de proyectos, teniendo en cuenta los principios de transparencia, celeridad, publicidad y participación.
6. Deberá crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.
7. Las demás que le sean asignadas por la Junta Administradora o por el Gobierno nacional, enmarcadas dentro de su objeto legal.

Artículo 4°. *Régimen y duración del Fondo.* El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

El Fondo tendrá una duración de diez (10) años contados a partir de la expedición de la presente ley. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá prorrogarlo o liquidarlo cuando lo determine la Junta Administradora.

Artículo 5°. *Recursos del Fondo.* El Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) se constituirá con las siguientes fuentes de recursos:

1. Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación o recursos del crédito.
2. El gobierno departamental del Valle del Cauca y el gobierno distrital de Buenaventura, podrán concurrir y aportar recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto, para la cofinanciación de proyectos estratégicos que se encuentren financiados con recursos del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura (Fonbuenaventura).
3. Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales de crédito, entidades de fomento y gobiernos, que celebre la Nación con destino al Patrimonio Autónomo.
4. Las donaciones que reciba, tanto de origen nacional como internacional, con el propósito de desarrollar su objeto.
5. Los recursos de cooperación nacional o internacional no reembolsables.
6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Parágrafo 1°. Mientras se implementa el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura (Fonbuenaventura), se abrirá una subcuenta especial en el Patrimonio Autónomo del “Fondo Plan todos somos Pazcífico” con manejo especial y exclusivo de la Junta Directiva del Fondo Fonbuenaventura, en donde se podrán consignar exclusivamente los recursos priorizados en el marco de la negociación, y los recursos de que trata este artículo.

Parágrafo 2°. Los recursos que no hayan sido ejecutados de la subcuenta especial para Buenaventura del “Fondo Plan Todos Somos Pazcífico” al momento de la sanción de la presente ley, pasarán al patrimonio autónomo que se llegare a constituir para la administración de los

recursos del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura (Fonbuenaventura).

Parágrafo 3°. El mecanismo de pago de obras por impuestos de que trata el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 no será aplicable para la ejecución de proyectos en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, en consideración a que se destinarán los recursos correspondientes del Presupuesto General de la Nación al Fondo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del presente artículo.

Parágrafo 4°. En todo caso, las llamadas “Inversiones prioritarias” del acuerdo firmado entre el Gobierno nacional y el Comité Cívico “para vivir con dignidad y en paz en el territorio” suscrito el 6 de junio de 2017, tendrán las asignaciones presupuestales en los términos del artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Parágrafo 5°. El contenido del Plan Especial para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura se articulará a los planes, programas y proyectos de los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo y deberá ser elevado a política pública, a través de las herramientas legales de planeación y presupuestación, de tal manera que en el mediano y largo plazo, se cuente con los recursos requeridos en cada vigencia para su materialización.

Artículo 6°. *Órganos del Fondo.* El Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura), para la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como para su funcionamiento, contará con los siguientes órganos:

1. Junta Administradora del Fondo (JAF), y
2. Director Ejecutivo.

La Junta Administradora del Fondo (JAF) define las políticas generales de inversión de los recursos y velará por su adecuado manejo. La Junta contará con un grupo asesor para la planeación y gestión, se dará su propio reglamento y estará integrada por:

- a) Siete (7) miembros del Gobierno nacional que se establecerán en el Decreto reglamentario;
- b) Cinco (5) miembros de la comunidad en la que el “Comité Cívico para vivir con dignidad y en paz en el territorio”, coordinará, mediante mecanismos democráticos, la elección de los miembros donde garantizará la participación de las autoridades indígenas y las autoridades de las comunidades negras en el territorio de Buenaventura;
- c) El Gobernador del Valle del Cauca, quien no podrá delegar su participación;
- d) El Alcalde del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, quien no podrá delegar su participación.

Los órganos de dirección y operación del Fondo deberán presentar en forma periódica, por lo menos trimestralmente, informes de gestión pormenorizados, los cuales se divulgarán en forma masiva a través de los diferentes medios de comunicación.

Parágrafo 1º. Para que operen los mecanismos previstos en la presente ley, el “Comité Cívico de Buenaventura para vivir con dignidad y en paz en el territorio”, establecerá su propio reglamento.

Parágrafo 2º. El Director Ejecutivo del Fondo será designado por la Junta Administradora, quien podrá removerlo cuando lo considere pertinente. El Director actuará en cumplimiento de las políticas generales definidas por la Junta Administradora, para el desarrollo de los planes, programas y proyectos del Fondo.

Parágrafo 3º. En temas relacionados con el Presupuesto General de la Nación se requerirá el voto positivo del Gobierno nacional.

Parágrafo 4º. La aprobación del Plan Especial de Desarrollo y su presupuestación será por consenso de las partes mayoritarias.

Parágrafo 5º. La elección del Director Ejecutivo se hará por mayoría calificada.

Parágrafo 6º. En caso de empate sobre decisiones que incidan sobre la ejecución de los recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dirimirá la votación.

Artículo 7º. *Plan Especial para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura.* La Junta Administradora del Fondo aprobará el Plan y determinará los programas y proyectos contenidos en dicho Plan para ser financiados con los recursos del Fondo.

Para la elaboración del Plan, el Gobierno nacional y la Junta Administradora del Fondo establecerán comités técnicos sectoriales en donde participarán los Ministerios correspondientes y el Departamento Nacional de Planeación, y cuya función será presentar a la junta para su aprobación, previa validación técnica del documento que contenga el marco del Plan y las propuestas de programas y proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo. La Junta aprobará el Plan Especial para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura con sus correspondientes programas y proyectos. La junta garantizará la participación efectiva de la comunidad y actores sociales, económicos e institucionales del territorio en su proceso de formulación.

Este plan tendrá una duración de diez (10) años y contendrá metas con el objetivo de cerrar las brechas del Distrito de Buenaventura en los sectores de salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico, servicios públicos, educación, medio ambiente, ordenación, apropiación, y conservación territorial, cultura,

recreación y productividad, acceso a la justicia, Derechos Humanos, derechos laborales, protección, atención a víctimas del conflicto armado, con énfasis en la reactivación de las actividades económicas ancestrales, las cuales deberán articularse con los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la acción estatal, definidos en los respectivos planes nacionales y territoriales de desarrollo, así como con otros instrumentos de planeación en los términos de la Ley 152 de 1994, teniendo en cuenta los enfoques diferencial: étnico, generacional, de género y personas con discapacidad.

En todo caso, el Plan Especial para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura contendrá políticas, estrategias, programas y proyectos que materialicen la totalidad de los acuerdos logrados entre el Gobierno nacional y el Comité Cívico para vivir con dignidad y en paz en el territorio.

Parágrafo 1º. Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo deberán cumplir la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y estar inscritos en el Banco Único de Proyectos del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIFP), al igual que registrar los avances físicos y financieros en el mismo.

Parágrafo 2º. La Junta Administradora del Fondo reglamentará los mecanismos especiales de evaluación, control social y seguimiento periódico del estado de avance de los proyectos y programas del Plan Especial para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura.

Artículo 8º. *Remuneración y operación.* El pago de la remuneración del Director Ejecutivo y del administrador fiduciario, se atenderá con cargo a los recursos del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura).

Para su operación la Junta Administradora del Fondo determinará lo pertinente en su reglamento, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 209 de Constitución Política.

Artículo 9º. *Veedurías ciudadanas.* Mediante las veedurías ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003 y en el marco de lo dispuesto en la misma, los ciudadanos y organizaciones harán vigilancia sobre el desarrollo de las actividades, inversiones y metas a cargo del Fondo.

Artículo 10. *Parte integral y garantías.* El acuerdo entre el Gobierno nacional y el Comité cívico “para vivir con dignidad y en paz en el territorio” del Distrito especial de Buenaventura, suscrito el 6 de junio de 2017 es parte integral de esta ley y se incorpora como anexo.

Las fases de reglamentación e implementación de la presente ley, se deben hacer garantizando el cumplimiento del acuerdo.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

presente ley rige a partir de su promulgación y deroga
is.
Guillermo Rivera
Ministro del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Señor Presidente del Senado y Honorables Senadores:

En cumplimiento de la facultad prevista en los artículos 154 y 341 constitucionales, así como en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, el Gobierno nacional somete a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura*, cuyo objetivo es crear el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial con el fin de garantizar el desarrollo económico y social, dotar a la ciudad de una infraestructura para la competitividad y el bienestar, y ubicarla a la altura de una ciudad que responda a los estándares internacionales, en especial a los trazados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), porque Buenaventura no solo es la punta de lanza del comercio exterior en el Occidente, sino la capital de la Alianza para el Pacífico.

Esta exposición de motivos está dividida en cinco secciones, que incluyen (i) el proceso de movilización social y acuerdos entre las partes; (ii) aspectos normativos; (iii) un balance de la situación; (iv) el aporte del Distrito de Buenaventura, y (v) los retos para el desarrollo integral de la ciudad, enmarcados en los acuerdos entre el Gobierno nacional y el Comité Cívico “para vivir con dignidad y en paz en el territorio” del Distrito Especial de Buenaventura, suscrito el 6 de junio de 2017.

I. Proceso de movilización social y acuerdos realizados entre las partes

El Gobierno nacional reconoce que la participación ciudadana y la protesta social son derechos constitucionales. Además, los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia amparan las libertades públicas, por lo tanto, las autoridades legítimamente constituidas están obligadas a respetarlas y a garantizar su ejercicio.

En virtud de lo anterior, entre el 16 de mayo y el 6 de junio del año 2017, el pueblo de Buenaventura

desarrolló un paro cívico, que derivó en un acuerdo entre los delegados plenipotenciarios del Gobierno nacional y los delegados del Comité Central del paro cívico, en representación de la asamblea de 119 organizaciones que respaldaron dicha manifestación pacífica, legitimada por más de 120.000 personas que salieron a marchar durante la misma, lo que constituye la causa de este proyecto de ley, razón por la cual los acuerdos alcanzados se incorporan como anexos, y tanto el articulado como esta exposición de motivos fue concertada con los representantes del Comité Cívico.

En este proyecto de ley se establecerán unas metas a alcanzar para la satisfacción y el goce efectivo de los derechos, así como los mecanismos especiales de evaluación, control social y seguimiento periódico del estado de avance de los proyectos y programas. Entre otras metas a alcanzar se encuentran:

- En materia de salud se garantizará a los ciudadanos del Distrito, que cuenten con accesibilidad, integralidad, resolutivez, suficiencia y calidad en la atención de los servicios de baja, mediana y alta complejidad, con énfasis en la red pública de salud de Buenaventura.
- El acceso a agua potable y saneamiento básico al 100% de cobertura de la población de Buenaventura.
- La cobertura, calidad y pertinencia de la educación al 100% de la población.
- Reactivación de las actividades económicas ancestrales tales como la pesca, el aprovechamiento forestal sostenible, la manufactura y artesanía, la minería artesanal, el comercio local, la producción agropecuaria, la creación de cadenas productivas locales complementarias a la actividad portuaria y el transporte al interior del Pacífico, turismo, entre otras actividades productivas que permitan el fortalecimiento de la autonomía alimentaria y productiva para llevar el desempleo a un solo dígito en 10 años.
- La superación del déficit de vivienda como hábitat y entorno de las comunidades de Buenaventura tanto urbana como rural en los próximos 10 años.
- Clarificar la situación jurídica del territorio y establecer los lineamientos de una política de renovación urbana y rural que incluye el mar y el ecosistema de manglar, como base esencial para la posterior definición del ordenamiento territorial del Distrito de Buenaventura.
- Formulación (12 meses) y posterior implementación de la política distrital de tránsito y transporte del Distrito de Buenaventura, incluyendo la zona rural, así como en la adecuación y mejoramiento de las vías primarias, secundarias y terciarias.

- El plan de gestión ambiental distrital formulado e implementando, como herramienta de atención a la degradación de áreas y ecosistemas estratégicos, el mal manejo de desechos, las actividades empresariales y productivas insostenibles y el aprovechamiento de las potencialidades ambientales naturales, políticas, organizativas y legislativas.
- Cumplimiento de los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales que ordenan la atención integral de las víctimas del conflicto armado, en función de la restitución de sus derechos individuales y colectivos, la garantía de no repetición y la vivencia de los derechos humanos por parte de todos los bonaerenses.
- El deporte y las expresiones artísticas culturales son masificadas para toda la población de Buenaventura y se potencian los talentos, a partir de proyectos de vida de los niños, niñas y jóvenes con talentos destacados.
- Formulación y/o ajuste e implementación de las políticas públicas de mujer, jóvenes, adulto mayor, infancia y población con situación de discapacidad, respondiendo a la legislación pertinente.

II. Aspectos generales y normativos

En cumplimiento del Capítulo 1. “DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES” del TÍTULO II. “DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES” de la Constitución Política, y el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que “(1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...) (2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Es tal la importancia del acceso a los servicios públicos, sociales y de generación de ingresos, que los constituyentes de 1991 resolvieron dedicarle todo un capítulo de la Carta, reconociendo con ello que la calidad de vida y los niveles de salud dependen, en alto grado, del acceso a estos; y que para mejorar la productividad y la remuneración a los trabajadores y empresarios, y su posibilidad de competir es, indispensable.

Además, esta ley no solo se basa las nuevas responsabilidades que tiene Buenaventura para incrementar el comercio exterior colombiano, sino también en una serie de disposiciones legales que se han expedido en bien de Buenaventura a lo largo de los años, pero que aún no se cristalizan:

- **Ley 63 de 1931**, por la cual se dictan medidas para la reconstrucción del puerto de Buenaventura y se provee a otras necesidades.

- **Ley 185 de 1959**, por la cual se ordena el estudio de algunas obras en el Municipio de Buenaventura y la costa vallecaucana del pacífico, y se conceden facultades al Gobierno para tal fin.
- **Ley 56 de 1964**, por la cual se atribuye a la Empresa Puertos de Colombia la transformación urbanística de la ciudad de Buenaventura, ordenada por las Leyes 63 de 1931 y 185 de 1959, y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 26 de 1988**, por la cual la Nación se asocia a los 450 años de la fundación de la ciudad de Buenaventura, se rinden honores a la memoria de sus fundadores y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 187 de 1995**, por la cual se faculta al Ministerio de Obras Públicas y Transporte o Ministerio del Transporte para que en nombre y representación de la Nación, efectúe los traspasos de bienes inmuebles de propiedad de la liquidada empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación, que a la fecha figuren a su nombre o del extinto Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales y los traspasos de bienes inmuebles de propiedad de la empresa Puertos de Colombia, Terminal Marítimo de Buenaventura en Liquidación.
- **Conpes 3410 del 20 febrero de 2006**, Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura.
- **Ley 677 de 2001**, por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales.
- **Ley 1617 de 2013**, por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales.

Por otro lado, la visión del Conpes 3410 de 2006 fue “Consolidar a Buenaventura en una sociedad más humana, socialmente, más justa e incluyente, institucionalmente confiable, transparente e interdependiente; económicamente creciente, productiva, competitiva y atractiva; ambientalmente sostenible”, y para ellos planteó las siguientes estrategias: i) Alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, ii) Promover el desarrollo económico y la competitividad territorial, iii) alcanzar una sociedad más igualitaria y solidaria, Buenaventura una “Ciudad Amable”, iv) fortalecer la gobernabilidad y la democracia.

Por lo anterior, el presente proyecto de ley obedece a la necesidad de adoptar medidas para promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, y avanzar responsablemente en el cumplimiento de la normativa vigente y los deberes que tienen los diferentes niveles de gobierno con relación al cierre de brechas, la mejoría de las condiciones de vida de

los habitantes y el incremento de la productividad y competitividad de manera sostenible.

III. Aspectos generales y situación crítica de Buenaventura

Antes de desarrollar el contenido del presente proyecto de ley, es importante revisar los antecedentes sociales, el marco histórico del Distrito y su exclusión por décadas; condiciones que han generado una situación socio-económica crítica, con una población entre residentes y flotantes que sobrepasa los 500 mil habitantes.

1. Localización

Buenaventura hace parte de la Región del Chocó Biogeográfico y es el territorio más extenso del Departamento del Valle del Cauca, con una área de 6.297 km² (28.6% del total del departamento). De acuerdo con las proyecciones de población del DANE en el 2017 en el territorio habitan 415.640 personas y al 2020 serán 440.995.

Por su ubicación geoestratégica en la Cuenca del Pacífico, Buenaventura es una de las principales arterias de la economía del país, por donde se mueven importantes volúmenes de cargas que generan significativos ingresos al fisco nacional.

2. Indicadores

No obstante a dichas contribuciones, las condiciones de vida y desarrollo humano en el territorio son precarias y de alta vulnerabilidad social. De acuerdo con las cifras oficiales del DANE (proyección al 2014), el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es del 36%, 3 veces mayor que el de Cali y 2 veces mayor que en el Departamento del Valle; el 64% de la población urbana y el 91% de la rural son pobres; el 9,1% de la población viven en condiciones de miseria. En el territorio el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es del 66% mientras que el nacional es del 49%; además, el 50% de la población se autorreconoce como víctima del conflicto armado.

Figura número 1



En Buenaventura el déficit habitacional es cuantitativo y cualitativo. El censo 2005 arrojó que el 54,41% de los hogares en el territorio tienen necesidades habitacionales: en la zona urbana afectan al 50,04% de los hogares y en la rural al 88,34%, cuando para ese mismo año la proporción de hogares en el país con necesidades habitacionales era solo del 36,21%.

Los indicadores con cifras negativas de la ciudad son alarmantes, necesidades básicas insatisfechas, miseria, víctimas del conflicto

armado, embarazo en adolescentes, baja cobertura y calidad en los servicios públicos y sociales, etc.

3. Servicios públicos domiciliarios

En el territorio una de las mayores demandas de la población es la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y en particular en la zona rural, por la inexistencia de estos servicios en la mayoría de los hogares. El servicio de agua potable y saneamiento básico es crítico: 17.821 hogares, que representa un 24,26%¹, carecen de acceso a fuente de agua mejorada. En la zona rural normalmente se consume agua lluvia, de río o manantial porque en casi todas las comunidades no existen acueductos. En 26.413 hogares, que representan un 35,95%², no se dispone de condiciones adecuadas para eliminación de excretas.

En Buenaventura la baja cobertura del servicio de acueducto se agrava por la ineficiencia del mismo. Además de que en muchos barrios los hogares no tienen acceso a agua potable, aquellos que están conectados a la red de acueducto no reciben el servicio de manera continua (en muchos barrios solo tienen agua dos horas al día). La situación es aún más difícil, porque en ocasiones las interrupciones en el servicio de acueducto pueden tomar varios días, y las tarifas son altas.

En los últimos años la mala prestación del servicio de acueducto ha sido factor causal y desencadenador de movilizaciones, protestas sociales y comunitarias en función de la visibilización de la problemática del agua y su reivindicación como un derecho esencial para la vida, la salud y la dignificación de la existencia humana.

4. Salud, educación y cultura

En cuanto a la salud, la problemática actual más crítica es la capacidad limitada de la red pública de servicio, con lo cual se está poniendo en riesgo la vida de la gente, hecho que es contrario al Objetivo 3 de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), referente a garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Con relación a la situación educativa, el sector no tiene las condiciones necesarias y favorables para posibilitar el acceso, disfrute y realización plena de este derecho a toda la población en edad escolar en los niveles de básica primaria, secundaria y media vocacional. El territorio presenta bajas coberturas y es cuestionable la calidad y pertinencia social y cultural de la educación en estos niveles; además, en los resultados de las pruebas de Estado normalmente la gran mayoría de los establecimientos educativos obtienen un nivel inferior; pocos establecimientos educativos

¹ Cálculos DNP-SPSCV con datos Censo 2005.

² Cálculos DNP-SPSCV con datos Censo 2005.

excepcionalmente logran un nivel medio o superior. Además, la infraestructura educativa es obsoleta y deficitaria.

En el campo de la educación superior en Buenaventura existen dos universidades públicas que requieren de mayores recursos para el cumplimiento de sus funciones misionales en investigación, docencia, extensión y proyección social.

Concerniente al sector cultura, no existe una política pública eficiente, medible, eficaz y proyectada en el tiempo, que fortalezca, incentive, formalice y promueva las prácticas artísticas y culturales en el territorio. Lo mismo ocurre en el campo deportivo donde es débil la promoción de la práctica del deporte y de actividades recreativas para el sano aprovechamiento del tiempo libre.

Por otra parte, al revisar las propuestas para el desarrollo de la ciudad, estas se limitan, sin desconocer la gran importancia de la actividad portuaria para el contexto local y nacional, al desarrollo de espacios para el embarque y desembarque, sin darle la correspondiente importancia a otras apuestas productivas complementarias con iguales o mayores posibilidades de integración con el resto del tejido económico y social del territorio.

Figura número 2



IV. Aportes de Buenaventura e importancia para la Nación

Buenaventura tiene una ubicación estratégicamente privilegiada. Se encuentra en el centro del mundo, equidistante de las principales rutas marítimas que atraviesan el planeta, condición que genera grandes oportunidades de desarrollo.

Si con las condiciones críticas que tiene la ciudad y su población, el Distrito es un dinamizador de la economía y las finanzas del país, el efecto multiplicador positivo de hacer inversiones importantes en el capital social, económico y físico de la ciudad de cara a transformarla en una verdadera Ciudad-Puerto competitiva y con las condiciones sociales e institucionales deseables será inmensamente conveniente no solo para sus pobladores sino para todo el país.

Por lo anterior, es importante resaltar el contraste entre la gran contribución del puerto y del territorio al fisco nacional y sus principales sectores, frente a una retribución o compensación que resulta baja e inequitativa al compararse con su participación en el total y con lo que perciben otras ciudades del país.

Buenaventura es el puerto más importante del Pacífico y de Colombia debido a los cerca de 10 millones de carga que maneja, y por ser la puerta directa al comercio asiático.

Figura número 3



El Distrito Especial le aporta a la nación la tercera parte de sus ingresos por aduanas, superando a Bogotá que tiene 20 veces su fuerza laboral, presupuesto local y compensaciones por parte del gobierno central.

Figura número 4



V. Retos de la ley y del Plan Integral

La extrema situación que se vive en Buenaventura, los acumulados históricos problemas acentuados con el tiempo: son hechos que perturban en forma grave el orden económico, social y ecológico en esta parte del territorio nacional, que en la distribución del gasto público social del Estado (artículo 350 de la Constitución Política) que no han logrado superar la deuda social, lo que se evidencia notoriamente en la falta de prosperidad de sus habitantes.

Las cifras de las situaciones reprochables que están afectando los derechos fundamentales las personas, han generado una grave crisis humanitaria económica, social y ecológica en este Distrito Especial, que no se ha podido conjurar ni impedir la extensión de sus efectos con los mecanismos ordinarios a disposición de las autoridades; la emergencia ha superado la capacidad institucional, las acciones a corto y mediano plazo dirigidas a solucionar los problemas han sido tardías e insuficientes.

A pesar de los diversos Planes de desarrollo, Programas, documentos Conpes y otras estrategias, no se ha podido cerrar las brechas existentes generando una deuda histórica con la población del Distrito Especial de Buenaventura, porque no surtieron los efectos esperados, se quedaron en las normas y al no materializarse se convirtieron en nuevas frustraciones.

Para resolver con pronta eficacia la muy difícil situación que viven los colombianos en esta parte del país, se hace indispensable adoptar medidas extraordinarias capaces de contrarrestar el impacto negativo de los hechos; otorgando a los afectados atención urgente y especial.

Se requieren para ya, en el inmediato plazo, soluciones impostergables que no den espera, que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas; destinando y ejecutando los recursos que correspondan, disponiendo las operaciones presupuestales necesarias; y levantando las restricciones legales vigentes indispensables; que con enfoque diferencial reivindiquen a nuestra población que se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta.

Vivimos en permanente estado de emergencia. Se trata de asegurar el tratamiento y cura urgente de un Pueblo que: no tiene operando el único hospital público de segundo nivel de complejidad; que sus servicios de acueducto, alcantarillado y aseo son precarios; la educación no libera a la población de las trampas de pobreza; que a falta de oferta legal, encuentra opciones para percibir ingresos en la mendicidad, la prostitución y el delito, en perjuicio de nuestros jóvenes preferentemente (duele, duele mucho, judicializar y sepultar a nuestros jóvenes, víctimas y victimarios, idiotas útiles enfrentados en un el conflicto armado de “La Patria Boba”).

Teniendo en cuenta, que uno de los pilares de este Gobierno es la “equidad” y que Buenaventura ha padecido la inequidad por muchos años, es hora de que se tomen las medidas necesarias y pertinentes para promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, que cumpla con lo ofrecido desde su primer gobierno.

El Distrito Especial de Buenaventura requiere una inversión grande e integral, pero además una de las estrategias para que la República de Colombia mejore los ingresos a través del

Distrito, se mejoren las condiciones sociales, económicas, institucionales y de infraestructura, es diseñar y ejecutar un Plan Especial Integral de Desarrollo Social para el Distrito de Buenaventura, potencializando y aprovechando mejor la condición de ciudad-puerto y no solo portuaria, enfocado en el fortalecimiento de cadenas productivas alternativas como la economía naranja, el deporte, la cultura, etc.; tradicionales como la pesca, la logística, la agricultura, el turismo, entre otras.

1. **Objetivos del Plan Integral:**

- a) Trazar y alcanzar una visión compartida de futuro sobre Buenaventura entre el Gobierno Central los gobiernos territoriales y los principales actores locales del territorio;
- b) Ejecutar durante 10 años un Plan Especial Integral de Desarrollo Social para Buenaventura, con el apoyo y participación del Gobierno nacional, departamental y distrital;
- c) Transformar positivamente a Buenaventura, desde el punto de vista social, económico, institucional y ambiental, enfocándose en la solución de las causas estructurales de la problemática central del territorio y la población.

2. **Justificación del Plan Integral:**

- a) La imperiosa necesidad de restablecer el tejido social en Buenaventura, reduciendo los indicadores de pobreza y miseria, que permitan elevar el nivel de calidad de vida de la población, en especial los del área rural y las zonas marginadas;
- b) La crisis institucional, social y económica, por la que ha venido atravesando Buenaventura en los últimos años;
- c) La necesidad de dar continuidad al proceso de consolidación colectiva de una Estrategia de Desarrollo para el corto, mediano y largo alcance que ha venido involucrando el esfuerzo conjunto de los Gobiernos nacional, Departamental y Distrital;
- d) El reto que implica desarrollar a Buenaventura como principal Centro de Exportaciones de Colombia dentro del marco de las Zonas Especiales Económicas de Exportación y ahora en su condición de Distrito Especial Portuario, Industrial, Biodiverso y Ecoturístico;
- e) El desafío de convertir a Buenaventura en Ciudad Educadora para la construcción de Capital Social y desarrollo del Talento Humano;
- f) El reto de desarrollar a Buenaventura como Eco región Estratégica para Colombia y el Mundo en la creación de Mercados Verdes, Corredores Biológicos y Eco turísticos, a partir de su riqueza en Biodiversidad;
- g) La necesidad de consolidar a Buenaventura como principal Centro de Acopio y de

- Servicios Sociales, Culturales y Económicos de la Región Pacífica;
- h) La necesidad de eliminar de Buenaventura las trampas de la pobreza;
 - i) La necesidad de ejecutar lo dispuesto en el CONPES 3410 del 20 de febrero de 2006, “Política de Estado para mejorar las condiciones de vida la población de Buenaventura”;
 - j) La necesidad justa de dotar a la ciudad por fin de las condiciones, físicas, sociales, económicas, ambientales, administrativas que a lo largo de los años están contempladas en las distintas leyes de la República;
 - k) La oportunidad de dotar a Buenaventura, de un marco legislativo que le permita tener unas disposiciones en materia de administración, de finanzas, de desarrollo portuario, de desarrollo industrial, de biodiversidad y de ecoturismo, ya que la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2007, abre la posibilidad para que Buenaventura en su calidad de distrito tenga una ley marco para su desarrollo, en temas como un régimen administrativo y fiscal, disposiciones para el desarrollo industrial, portuario, biodiversidad y ecoturístico.

3. Enfoques del Plan Integral:

- a) Énfasis en la implementación de una estrategia de formación de capital social (fortalecimiento institucional y cultura ciudadana para el cambio);
- b) Énfasis en la participación ciudadana y comunitaria. Teniendo en cuenta la dinámica organizativa que surge de la movilización social soportada en el comité central constituido por 119 organizaciones sociales, étnicas, sindicales, gremiales, de defensa de derechos humanos, eclesiales, que representan a todos los sectores y cuenta con el respaldo del conjunto de la población bonaverense;
- c) Énfasis en la reconstrucción del tejido social;
- d) Énfasis en el reconocimiento de las diferentes potencialidades de los grupos poblacionales;
- e) Énfasis en la innovación y creatividad en la búsqueda de soluciones para la superación de las brechas sociales;
- f) Énfasis en el reconocimiento de la propiedad y las potencialidades del territorio.

En conclusión, este proyecto de ley se justifica porque:

Buenaventura es un distrito de grandes contrastes. Por una parte, tiene gran riqueza cultural, humana, natural y económica, que se derivan de la estructura de su población mayoritariamente afrodescendiente e indígena, su biodiversidad natural, y es además el mayor

puerto de importación y exportación del país y la aduana de mayor recaudo en procesos de comercio exterior. Sin embargo, una parte importante de su población todavía vive en una situación de pobreza con unos índices bajos de calidad de vida.

Por otra parte, Buenaventura ha sido uno de los territorios más afectados por el conflicto armado situación que ha ayudado a profundizar los problemas de pobreza y desigualdad y que además ha producido un gran número de víctimas, el 50% de los bonaverenses se autorreconocen como víctimas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente ley que tiene como objetivo de promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, y para ello plantea, para un plazo de 10 años, la formulación del Plan Especial de Desarrollo para Buenaventura, el cual tendrá como meta el cierre de brechas, el mejoramiento de la calidad de vida y la competitividad de Distrito.

Los proyectos priorizados en el Plan Especial Integral de Desarrollo Social para el Distrito de Buenaventura deben dar cuenta y respetar la riqueza cultural, humana y medio ambiental de Buenaventura, y deberán propender por un desarrollo sostenible, así como el respeto y promoción de las actividades económicas ancestrales de la población y la reparación de las víctimas. Además, los proyectos, deberán estar articulados con los objetivos y metas consignadas en los planes de desarrollo vigentes de todos los niveles de gobierno, así como otros instrumentos de planeación en los términos de la Ley 152 de 1994.

Así las cosas, esta ley se expide con el propósito de avanzar en el cierre de brechas y reducción de la pobreza, por medio del aumento en cobertura en educación, salud, agua y alcantarillado, el mejoramiento de la calidad de la educación y la vivienda, y reduciendo la tasa de mortalidad; así como otras actividades que ayuden a desarrollar plenamente el potencial productivo y a aprovechar, aún más, las ventajas comparativas que presenta el Distrito de Buenaventura dada su ubicación estratégica y las riquezas naturales y humanas con las que cuenta.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,


GUILLERMO RIVERA FLÓREZ
 Ministro del Interior

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2017, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 45, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales,

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 45 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el Ministro del Interior, doctor *Guillermo Rivera Flórez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2017
SENADO

por la cual se autoriza a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– para capitalizar

al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena S. A.), hasta por la suma de noventa y dos mil ochocientos treinta y cinco millones de pesos (\$92.835.000.000) moneda legal colombiana.

Parágrafo 1º. La presente capitalización se realizará en dos vigencias, así: de hasta sesenta y un mil millones de pesos (\$61.000.000.000) moneda legal colombiana en la vigencia 2018, y de hasta treinta y un mil ochocientos treinta y cinco millones de pesos (\$31.835.000.000) moneda legal colombiana en la vigencia 2019.

Parágrafo 2º. La Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– recibirá, a cambio de la capitalización, el número de acciones ordinarias al valor nominal que tengan en los respectivos estatutos.

Parágrafo 3º. La capitalización podrá realizarse mediante la asunción de deudas, la realización de aportes en especie, aportes en dinero u otra modalidad de fortalecimiento patrimonial.

Artículo 2º. Satena S. A. deberá entregarle a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– los títulos representativos de las acciones ordinarias equivalentes al valor de la capitalización autorizada mediante la presente ley, junto con una certificación en la que conste el correspondiente registro de las acciones en el libro de accionistas de Satena S. A.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los

El MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL



LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTENIDO
1. CONTENIDO
2. ANTECEDENTES
3. SITUACIÓN FINANCIERA ACTUAL DE SATENA
4. IMPORTANCIA DE SATENA PARA EL PAÍS
5. SATENA LA AEROLÍNEA DE LA PAZ
6. FACTORES QUE AFECTAN LA VIABILIDAD FINANCIERA DE SATENA
- 6.1 Comportamiento del mercado del transporte aéreo e importancia de Satena para el dinamismo del mercado doméstico
- 6.2 Comportamiento de los ingresos y costos de la industria del transporte aéreo y su impacto en Satena
- 6.3 Alta exposición de Satena a la devaluación del peso frente al dólar

- 6.4 Las implicaciones de prestar un Servicio Aéreo Esencial (SAE)
- 6.5 Desbalance en la estructura financiera de la flota de Satena
- 7. CONCLUSIONES
- 8. ANEXOS
- 9. BIBLIOGRAFÍA

2. ANTECEDENTES

Los servicios aéreos de carácter social han sido utilizados a nivel mundial como factor clave del desarrollo de diversas regiones al garantizar su conectividad e integración (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2015). Al igual que muchos otros países, Colombia no ha sido ajena a esta necesidad y ha puesto en marcha diversas iniciativas para hacer de los servicios aéreos un agente integrador.

El primer avance en la generación de un mecanismo que impulsara los servicios aéreos esenciales en el país se dio a mediados del siglo XX cuando Colombia (al igual que otros países¹), identificó en el transporte aéreo una enorme oportunidad para contribuir al desarrollo y conectividad de las regiones. Sin embargo, ni la Fuerza Aérea Colombiana, ni las empresas privadas de aviación en el país tenían la capacidad para cumplir con los requisitos de una operación aérea regular doméstica enfocada al servicio y al apoyo social debido a las características tan particulares de la operación y los costos que representan. Así, a comienzos de los años sesenta con la expedición del Decreto 940 del 12 de abril de 1962, el Gobierno nacional encomendó a la Fuerza Aérea la creación de un servicio especial de transporte aéreo, con el objeto de colaborar con las campañas asistenciales, colonizaciones y fomento económico y social en las regiones subdesarrolladas del país.

Con el fin de dar cumplimiento a la disposición emanada por el Gobierno y con fundamento en los considerandos plasmados en el decreto referido, el Comando de la Fuerza Aérea organizó y reglamentó las funciones de la Unidad dispuesta para la prestación del servicio especial de transporte aéreo, mediante Resolución número 020 de 1962, asignándole el nombre de Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, al que posteriormente se conocería por la sigla “Satena”, denominación con la cual se le conoce desde entonces a nivel nacional.

En atención a los resultados obtenidos con la operación de Satena, el Gobierno vio la necesidad de efectuar cambios innovadores al esquema organizativo de la empresa, razón por la que se expidió la Ley 80 de 1968, por medio de la cual se configura la entidad como Establecimiento Público del Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, asignándole la función de prestar el servicio de transporte aéreo en las regiones subdesarrolladas del país. Tres años más tarde, Satena se reorganiza, transformando su naturaleza jurídica como empresa comercial del Estado, con la expedición del Decreto-ley 2344 de 1971, el cual le otorgó personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, con el fin de desarrollar planes generales en materia de transporte aéreo y políticas de integración regional dispuestas por el Gobierno nacional en los territorios más vulnerables del país.

Consciente de la importancia de Satena en el desarrollo del país, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, consideró oportuno brindar un apoyo significativo en la cimentación de la Empresa, materializado en las garantías que la nación expidió para lograr los créditos necesarios para la renovación de su flota y aportes económicos relevantes entre los años 1998 y 2001. Adicionalmente, durante algunos años, el Gobierno nacional otorgó a Satena un subsidio a la operación social, con el fin de que la empresa cumpliera con su labor de integración regional y conectividad aérea, alcanzando un monto de \$4.092 millones de pesos en el año 2000. Para el año 2001, dicho subsidio se redujo a la cuarta parte del valor de la vigencia anterior y se convirtió en el último aporte que recibió Satena por dicho concepto.

Para el 2010, con la expedición de la Ley 1427, Satena fue transformada en sociedad de economía mixta por acciones del orden nacional, de carácter anónimo, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, cuya labor social es integrar las regiones más apartadas del país con los principales centros económicos, para ayudar al desarrollo económico, social y cultural de estas regiones y contribuir al ejercicio de la soberanía nacional.

De acuerdo con la norma citada, se realizó una capitalización por \$98.000 millones de pesos de los \$140.547 millones de pesos estimados en el estudio elaborado por la firma consultora NEST², los cuales estaban divididos en un monto inicial de \$98.000 millones de pesos para aliviar el flujo de caja de Satena y un segundo monto por \$42.547 millones de pesos para la ejecución del plan de negocio propuesto con el que Satena debía ajustar su flota de conformidad con las condiciones, riesgos y oportunidades inherentes al transporte aéreo doméstico.

¹ Algunos ejemplos se dieron en Estados Unidos con la política de servicios aéreos esenciales (*Essential Air Services*, EAS, por sus siglas en inglés), en la Unión Europea con la política de obligaciones de servicios públicos (*Public Service Obligation*, PSO, por sus siglas en inglés), en el Reino Unido con el Fondo de Desarrollo de Rutas (*Route Development Fund*, RDF, por sus siglas en inglés) y en Australia con el programa de acceso de aviación regional (*Regional Aviation Access Programme*, RAAP, por sus siglas en inglés).

² Estudio NEST - Resumen del Plan de Negocio 2010-2019 que estimó el valor de la capitalización requerida.

Si bien los recursos entregados permitieron cubrir las obligaciones adquiridas por la compañía para el cumplimiento de su objeto social, abonar a los créditos obtenidos para adquisición de aviones y pagar los intereses que fueron asumidos por el Gobierno nacional mientras se materializaba la capitalización, los altos costos para la prestación de los servicios aéreos sociales, el desbalance en la estructura de financiación de la flota que no pudo ser corregida en ese momento y el impacto de las condiciones macroeconómicas mundiales, como fue la fuerte revaluación del dólar en 2015 que impactó de manera significativa la estructura de costos de la compañía, impidieron la sostenibilidad financiera de la compañía en el largo plazo.

Por otro lado, dicha capitalización no fue complementada con una política que regulara y apoyara económicamente la operación de las rutas sociales o servicios aéreos esenciales para hacerlas sostenibles. Este aspecto ausente en la capitalización fue considerado en el informe emitido por el Banco Interamericano de Desarrollo en marzo de 2015, en donde con el fin de visualizar la situación actual de la política estatal para la prestación del “Servicio Aero Esencial”, se evaluó el marco institucional y regulatorio del sector aéreo en Colombia, así como las experiencias internacionales sobre la provisión de servicios aéreos esenciales, con el fin de establecer alternativas de decisión frente a los parámetros sobre los que se podría prestar este servicio en el país por medio del documento “Análisis y Diagnóstico del Marco Institucional y Regulatorio del Sector Aerocomercial en Colombia y sus Políticas Nacionales Referentes a la Prestación de Servicios a Comunidades Aisladas”. Este informe concluyó que:

1. Colombia necesita una política de servicio aéreo esencial que determine criterios de selección de rutas, requisitos necesarios para recibir apoyos de la nación, enmarcado en unos niveles y estándares de servicio.
2. No existe ningún operador en el mundo que cumpla con esta misión sin ser subsidiado por el Gobierno de su país.
3. La prestación del servicio de transporte aéreo de las regiones apartadas de Colombia no ha tenido una política clara con parámetros de conectividad definidos.

De igual forma, el informe recomienda que Colombia debe implementar en el mediano y largo plazo una política clara para la prestación de este servicio, la cual viene siendo desarrollada por Satena. Además, como política de corto plazo, el BID recomienda en su informe la creación de un esquema de prestación del servicio de rutas sociales, a través de Satena, donde se definan los siguientes conceptos de ruta social, los criterios de elegibilidad, el nivel de servicio y el mecanismo de transferencia del aporte financiero:

- **Selección de rutas:** De acuerdo a las necesidades de las comunidades, políticas públicas y densidad de los aeropuertos.
- **Elegibilidad para los subsidios:** Baja demanda para cubrir costos operativos y financieros, tarifas insuficientes para cubrir costos operativos y financieros, poco interés del sector privado por infraestructura terrestre, clima y geografía.
- **Nivel y estándares de servicio:** Frecuencias, asientos, tipos de aeronaves, carga, horarios, tarifas reguladas y esquema de reservas.

Asimismo, el mencionado informe recoge algunas fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de Satena como operador de rutas sociales:

Tabla 1. DOFA Satena, Informe BID 2015

Fortalezas	Oportunidades
Satena, por experiencia de sus pilotos y aviones que utiliza, es la única empresa capaz de atender algunas rutas de destinos sociales.	El proceso de paz abrirá nuevas oportunidades de servicios aéreos a regiones remotas a Satena.
Satena tiene experiencia acumulada en vuelos a rutas sociales.	El mercado dinámico y creciente de Colombia permite una participación de las líneas aéreas en la tarea de prestar servicios aéreos a regiones remotas.
Satena es la que ofrece más asientos en muchas rutas apartadas y su <i>load factor</i> en muchas de estas rutas está arriba de 70%.	El proceso de preparación del nuevo Plan de Desarrollo Nacional ofrece la oportunidad de incluir nuevas propuestas de mejoras en el sector.
Debilidades	Amenazas
Le elección de rutas depende de criterios discrecionales ante la inexistencia de mecanismos definidos, pudiendo sufrir presiones políticas.	Ampliación de regiones desatendidas después de la conclusión de los procesos de paz.
Opera rutas tanto sociales y comerciales, lo que le perjudica en alcanzar su función principal. Mucho del esfuerzo de atender rutas comerciales tiene como objetivo subsidiar las rutas deficitarias.	Crisis financiera en Satena, en época de renovación de flotas aéreas, y creciente competencia con compañías de bajo costo con dependencia continua de la empresa en relación al Estado.
Pérdidas acumuladas que son capitalizadas por Hacienda a cada período.	
No existen estándares de servicios definidos y las frecuencias responden a criterios internos del Directorio. Lo mismo es sujeto a presiones políticas.	
Depende de las decisiones de la Fuerza Aérea Colombiana de proveer los pilotos para volar por Satena, variando a cada año para más o menos el número de pilotos militares.	

Fuente: BID 2015.

A partir del informe del BID y con el fin de que se pudiera garantizar la prestación de un servicio público de transporte aéreo esencial en las regiones de difícil acceso y conectividad, el Gobierno incluyó la consolidación de corredores de transporte multimodal estratégicos como una estrategia del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país”³. En este se contempla darle un impulso al transporte aéreo por medio de distintas acciones, entre las cuales se encuentra mejorar la infraestructura aeroportuaria, avanzar y mejorar los servicios aeronáuticos y aeroportuarios, y generar conexión de zonas apartadas. Además del desarrollo de un programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromos regionales, se contemplaba la revisión del modelo actual de operación de Satena y la definición de posibles mecanismos de financiación del servicio social aéreo.

De manera complementaria, en el artículo 240 de la Ley 1753 de 2015⁴ se definió la viabilidad jurídica para que el Gobierno nacional otorgue subvenciones a Satena a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, como un mecanismo que garantice la sostenibilidad financiera de la operación a destinos sociales donde la aerolínea sea el único operador y de esta manera promover y garantizar la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo por parte del Estado en las regiones de difícil acceso y conectividad. Para ello, el Gobierno nacional emitió el Decreto 942 del 10 de junio de 2016, “Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con las subvenciones a Satena S. A.”, y el Decreto 703 del 3 de mayo de 2017, “Por el cual se modifica el Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con las subvenciones a Satena S. A.”, cuyo propósito es determinar las rutas sociales sujetas a subvención durante las vigencias 2016 y 2017 respectivamente, así como su mecanismo de liquidación y desembolso a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional.

La presente exposición de motivos ha sido trabajada de manera conjunta y permanente entre Satena, el Ministerio de Defensa Nacional (GSED), y la Dirección General de Participaciones Estatales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como accionista mayoritario de Satena. De manera complementaria, el presente proyecto de ley cuenta con el Concepto Favorable de

Viabilidad Fiscal, emitido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (anexo a este documento).

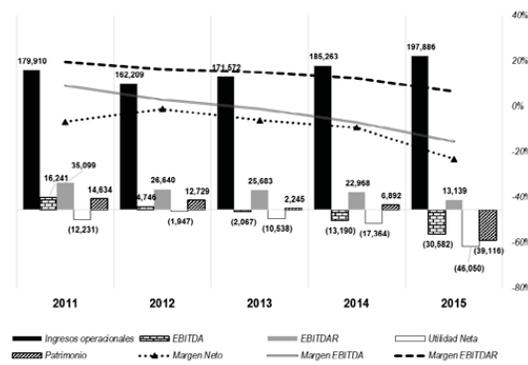
3. SITUACIÓN FINANCIERA ACTUAL DE SATENA

Desde 2012 Satena ha presentado un deterioro sostenido en su utilidad neta, llegando a registrar pérdidas superiores a los \$10.000 millones de pesos anuales en las tres últimas vigencias. De la misma forma, el patrimonio de la entidad ha presentado una disminución importante desde 2011, a pesar de la capitalización realizada en ese año y la donación de 2 aeronaves Harbin Y12 en 2014 por valor de \$21.000 millones de pesos por parte del Gobierno Chino.

Al cierre de 2015 la entidad registró una pérdida neta de \$46.050 millones de pesos y un patrimonio negativo de \$39.116 millones de pesos –que equivale a un valor aproximado de \$-97.000 millones de pesos bajo Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), teniendo en cuenta que la entidad inició el respectivo periodo de aplicación a partir del 1º de enero de 2016– encontrándose en causal de disolución con un nivel patrimonial inferior al 50% del capital autorizado y pagado de \$396 millones de pesos.

A su vez, el EBITDAR (Utilidad antes de intereses, impuestos, depreciaciones, amortizaciones y arrendamientos de aeronaves, por sus siglas en inglés) de la compañía, que no había presentado cambios significativos entre 2012 y 2014 (con un valor que superaba los \$22.000 millones de pesos en promedio y un margen superior al 10%), disminuyó en 43% en 2015 debido al impacto del aumento de la TRM en los costos de mantenimiento y reparaciones. Los resultados se muestran a continuación:

Gráfica 1. Ingresos, EBITDA, EBITDAR, Utilidad Neta y Patrimonio 2011-2015*.



Fuente: MDN-GSED / Satena 2016.

* Cifras 2015 bajo ColGAAP (marco normativo anterior).

Por su parte, los estados financieros del año 2016 –bajo estándares internacionales– arrojaron una pérdida neta de tan solo \$309 millones de pesos, alcanzando ingresos operacionales por \$216.383 millones de pesos (adicional a las

³ Esta es una de siete estrategias para lograr el objetivo de “Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial” dentro de la estrategia transversal de competitividad e infraestructura estratégicas.

⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

subvenciones por la operación de rutas sociales únicas de \$10.379 millones de pesos) y un margen EBITDAR del 19,7%. No obstante el importante incremento de los ingresos y la optimización de la operación lograda en 2016 al registrar mayores ventas con un menor número de aeronaves arrendadas (lo que trajo consigo importantes ahorros en los costos), el ejercicio cerró con un patrimonio negativo de \$101.596 millones de pesos, debido a los resultados acumulados de ejercicios anteriores, aunados a los impactos contables por la transición al nuevo marco normativo, como es el reconocimiento del pasivo pensional.

Por lo anteriormente expuesto, en la actualidad Satena requiere un aporte económico total por parte del Estado por valor de \$142.000 millones de pesos distribuidos en tres (3) vigencias, que le permita a la compañía enervar la causal de disolución y equilibrar su estructura de capital al reducir el monto de deuda, cancelando las diversas obligaciones que se encuentran vencidas con plazos muy superiores a los establecidos contractualmente, y apalancando la adquisición de aeronaves acorde con el plan de negocios determinado⁵ (anexo a este documento).

Esta capitalización, junto con la subvención a la operación de rutas sociales donde la aerolínea sea único operador, la formulación de las bases de política para la reglamentación de la prestación de los servicios aéreos esenciales para el mediano y largo plazo, y el replanteamiento de diferentes aspectos de índole estratégico, operativo, financiero y de Gobierno Corporativo de la entidad, garantizarán la viabilidad y fortalecimiento financiero de la aerolínea del Estado Satena, y la continuidad de la prestación de su aporte social.

Los \$142.000 millones de pesos se distribuyen y emplean de la siguiente manera:

Tabla 2. Montos anuales de capitalización y utilización.

	2017	2018	2019	Total
Deuda financiera (asumida por MHCP)*	49.165	-	-	49.165
Capital de trabajo (pago a proveedores)	-	2.000	-	2.000
Renovación de flota	-	59.000	31.835	90.835
Total	49.165	61.000	31.835	142.000

* Valores en millones de pesos a 31-Dic.-16 - Crédito Banco de Bogotá y el Leasing de Infraestructura.

Fuente: Deloitte, septiembre 2016. Cifras en millones de pesos en valores corrientes.

Nota. La asunción de deuda por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público quedó autorizada en la Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016, “Por la cual se decreta el Presupuesto

de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017”, quedando pendiente por gestionar la capitalización con aportes por \$92.835 millones de pesos distribuidos en las vigencias 2018 y 2019.

La cifra de \$142.000 millones de pesos, cuyo cálculo se sustenta en la página 9 del primer informe del estudio realizado por la firma Deloitte⁶ (anexo a este documento), se determinó con base en la proyección del patrimonio, cuyo máximo valor negativo se tendría en el año 2018 alcanzando los \$112.553 millones de pesos. Con posterioridad a este año, Satena mantendría resultados económicos cercanos al punto de equilibrio, quedando nuevamente expuesta a factores externos que podrían cambiar considerablemente su sostenibilidad financiera. De esta manera, Deloitte considera que la entidad debe ser capitalizada con un monto que, además de cubrir el valor máximo de patrimonio negativo, permita reducir el nivel de apalancamiento financiero y la exposición al dólar.

Las proyecciones financieras a diez años de la aerolínea, que contemplan los recursos de la capitalización, así como los usos determinados en el plan de negocios elaborado por Deloitte, se encuentran en página 47 –Anexos– del segundo informe de la consultoría.

4. IMPORTANCIA DE SATENA PARA EL PAÍS

La labor de integración nacional que hace Satena desde los centros económicos hacia los municipios de menor desarrollo y viceversa, va más allá de constituirse en una actividad simplemente comercial, para convertirse en una verdadera labor social, con un único fin de brindar un medio de transporte seguro, permitiendo en todas las regiones donde se opera, que se genere progreso representado en empleo y desarrollo en aspectos sociales económicos, acceso a servicios de salud y presencia del Estado, entre otros.

Satena en la actualidad cubre 37 destinos en el territorio nacional, con más de 96 rutas entre sí, de los cuales 24 destinos son de tipo social, 8 son de tipo social intermedio con presencia de otro operador y 5 son centros económicos, convirtiéndose en la aerolínea con mayor cobertura nacional, con tan solo 13 aeronaves en diferentes modalidades: 2 Embraer ERJ-145 de 50 pasajeros; 1 Embraer EMB-170 de 76 pasajeros; 7 ATR 42-500/600 de 48 pasajeros; 2 Y-12 de 15 sillas; y 1 LET 410 de 19 sillas, para mantener su operación social.

Destinos Sociales Únicos: Araracuara, Arauca, Buenaventura, Condoto, Corozal, Guapi, Inírida, Ipiales, La Chorrera, La Macarena, La Pedrera, Mitú, Nuquí, Pitalito, Puerto Asís, Puerto Carreño,

⁵ Informe “Business Plan Satena”. Deloitte, septiembre de 2016.

⁶ Informe “Proyecto de Capitalización de Satena”. Deloitte, agosto de 2016.

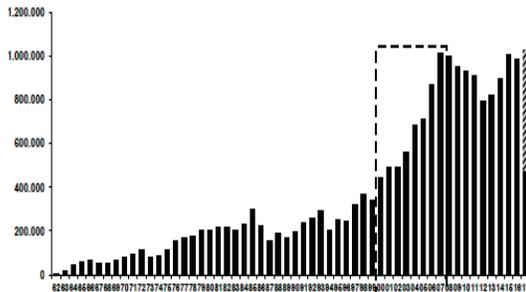
Puerto Leguizamo, San José del Guaviare, Saravena, Tame, Tarapacá, Tumaco, Providencia y Villagarzón.

Destinos sociales intermedios con presencia de otro operador: Leticia, Apartadó, Arauca, Pasto, Quibdó, Florencia, Tumaco y Villavicencio.

Destinos que son centros económicos: Bogotá, Cali, Bucaramanga, San Andrés y Medellín (Enrique Olaya Herrera).

Desde su creación en el año 1962 hasta junio de 2017, Satena ha transportado más de 20.480.000 pasajeros, con un promedio anual de 888.000 en los últimos 10 años. En la Gráfica 2 se observa cómo los años 2000 a 2007 han sido el periodo de mayor crecimiento del transporte de pasajeros de Satena, con aproximadamente un 14,9% anual, equivalente a un promedio de 80.900 pasajeros adicionales por año.

Gráfica 2. Pasajeros transportados por Satena 1962-junio de 2017.



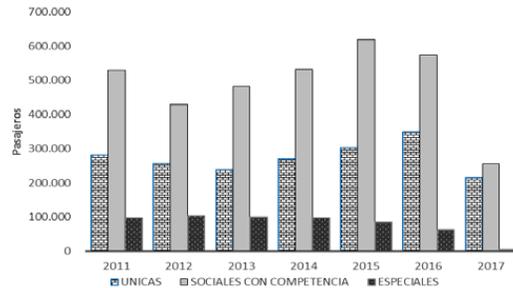
Fuente: Aerocivil/Satena 2017.

Del total de pasajeros transportados por Satena entre 2011 y junio de 2017 por tipo de ruta (Gráfica 3), la aerolínea ha transportado más de 1.900.000 en los destinos sociales únicos, es decir, un promedio de más de 280.000 pasajeros al año con una participación del 36% del total de su red. A junio de 2017 esta proporción es del 45% y se proyecta que siga en aumento conforme continúe el otorgamiento de la subvención por parte del Gobierno nacional. Adicionalmente, Satena ha incentivado la participación privada en la conectividad regional del país mediante la incursión en nuevas rutas que fueron exploradas e inicialmente operadas por Satena, como es el caso de Bogotá-Florencia.

Es importante aclarar que si bien Satena opera rutas en donde existe otro operador, se debe a que cuando se inició la operación no existía competencia, y aun cuando después otras aerolíneas ofrecen sus servicios en competencia, la comunidad ha manifestado la necesidad de que Satena continúe prestando el servicio, dado que en el momento en que la oferta sea únicamente de un operador privado, las tarifas tenderían a elevarse ya que no habría quién estabilice el mercado de acuerdo a la oferta y demanda. De igual forma, gran parte de estas rutas siguen siendo puentes que garantizan la conectividad desde la capital a

las regiones periféricas, pasando por los centros económicos y ciudades intermedias del país.

Gráfica 3. Pasajeros Transportados Rutas Sociales Únicas, Sociales con Competencia y Especiales.



Fuente: Aerocivil/Satena 2017, datos a junio de 2017.

Satena, en cumplimiento de su misión de “prestar el servicio de transporte aéreo de pasajeros, correo y carga integrando las regiones del país, proporcionando a nuestros clientes la mejor experiencia de vuelo llevando desarrollo a las comunidades con un trabajo altamente seguro y calificado apoyando las políticas del alto Gobierno”, ha implementado estrategias como la ampliación de frecuencias en algunas de las rutas sociales únicas ya existentes como contraprestación al crecimiento en la demanda de las sillas ofertadas, realizando una apuesta importante en rutas que conectan ciudades como Inírida, Mitú, Puerto Carreño y Villavicencio. La ampliación de la cobertura de estas rutas, como es el caso de la apertura de Bogotá-Tumaco y Bogotá-Pitalito en el año 2014, Medellín-Condoto y Bogotá-Ipiales en 2016, y Cali-Ipiales, Cali-Pitalito, Villagarzón-Puerto Leguizamo y Puerto Asis-Ipiales en 2017, ha originado que año a año las rutas sociales únicas presenten un crecimiento promedio anual del 7,4% durante el periodo 2011-2017 en el transporte de pasajeros.

Asimismo, Satena en momentos de crisis por situaciones climáticas y de orden público, ha reaccionado de manera inmediata respaldando al Gobierno y a las poblaciones que necesitan ayuda, como fue el caso de Sogamoso y Popayán en momentos de paros “Agrario y Camionero” en 2013 y 2016, respectivamente, a los cuales se les prestó el servicio de transporte aéreo de pasajeros y carga con tarifas bajas y subsidiadas 100% por Satena, descongestionando el represamiento de estos sitios, aun cuando dicha operación no se encontraba registrada dentro de sus itinerarios. Estas operaciones reflejan la importancia de Satena como herramienta vital del Gobierno en el cumplimiento de su objetivo social.

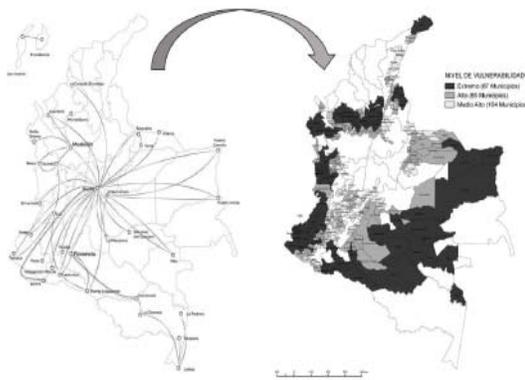
5. SATENA LA AEROLÍNEA DE LA PAZ

Por más de seis décadas el conflicto interno del país ha afectado de manera directa e indirecta a los colombianos; sin embargo, son las poblaciones apartadas las que más han sufrido el yugo de la

violencia, como ha sucedido en los departamentos del Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Vaupés, Arauca, Guaviare, Amazonas, Vichada y Guainía, en donde el aislamiento y la falta de conectividad facilitaron la presencia de grupos armados. Satena, desde sus inicios, ha sido testigo de esta problemática y en el cumplimiento de su misión ha respaldado el ejercicio de la soberanía y conectividad en zonas fronterizas y con baja presencia del Estado, inclusive cuando las circunstancias de orden público han estado en su peor momento.

Por ejemplo, la Gráfica 4 ilustra la operación actual de Satena frente a los diferentes niveles de vulnerabilidad en las regiones del país; en donde se puede apreciar cómo la aerolínea conecta y ejerce presencia del Estado, principalmente en los departamentos azotados por los rigores del conflicto, donde el índice de vulnerabilidad es extremo o alto.

Gráfica 4. Operación de Satena - Índice de vulnerabilidad.



Fuente: Satena 2017/ DNP 2015.

De hecho, Satena es la única aerolínea en el país que concentra su operación en las capitales más apartadas del oriente, suroriente, suroccidente y occidente del país, zonas que desde siempre han estado aisladas por ausencia de infraestructura vial, y en donde las brechas económicas y sociales se hacen más evidentes.

Es por ello que la responsabilidad y el carácter estratégico que adquiere la aerolínea en el actual escenario de posconflicto es mayor, teniendo en cuenta que el cumplimiento de su aporte social de **“integrar las regiones más apartadas con los centros económicos del país, para coadyuvar al desarrollo económico, social y cultural de estas regiones, y de contribuir al ejercicio de la soberanía nacional en las zonas apartadas del país”**⁷, permite una efectiva conectividad y desarrollo de las regiones, principalmente de las zonas que resultaron más afectadas por el

conflicto, destinos a los que llega Satena, como se demostró anteriormente.

A su vez, la experiencia que ha acumulado la aerolínea durante sus años de operación se traduce en un conocimiento invaluable para los retos del posconflicto, y por ello, al ser un actor de carácter estratégico en la construcción del bien supremo de la paz, la función que viene cumpliendo debe ser reforzada y ampliada.

Ahora bien, teniendo en cuenta que Satena se encuentra en causal de disolución patrimonial, es necesario llevar a cabo la capitalización requerida con el fin de que la aerolínea pueda continuar operando y cumpliendo su labor de integración y conectividad de las regiones. De manera complementaria, la capitalización permitirá el fortalecimiento financiero de la compañía apalancando la adquisición de las aeronaves adecuadas a las condiciones de los destinos sociales que se deben reforzar en el marco del posconflicto y a los cuales Satena debe llegar.

6. FACTORES QUE AFECTAN LA VIABILIDAD FINANCIERA DE SATENA

6.1 Comportamiento del mercado de transporte aéreo e importancia de Satena para el dinamismo del mercado doméstico

El transporte aéreo regular a nivel mundial desde el año 2010 ha presentado un crecimiento constante del 6,6% en pasajeros transportados por kilómetros recorridos (RPK), manteniendo una media casi constante a través del tiempo. De acuerdo con las cifras de la IATA (*International Air Transport Association*)⁸, los principales apalancadores para que el transporte aéreo mundial mantenga una constante de crecimiento por encima del 7% son las regiones de Medio Oriente, Asia-Pacífico y África con crecimientos de 11,3%, 10,9% y 9,4%, respectivamente, mientras que Europa, Latinoamérica y Norteamérica son las regiones con menores índices de crecimiento, entre un 4% y 6%.

Para el caso de Latinoamérica el panorama no ha sido muy alentador, dado que presenta una tendencia decreciente al pasar de ostentar los mayores crecimientos en 2011 (por encima de Medio Oeste y Asia-Pacífico), a situarse en 2016 como la penúltima región en crecimiento, solo por encima de Norteamérica y muy por debajo de las demás. No obstante, las cifras a junio de 2017 muestran una recuperación considerable, puesto que si se extrae únicamente el transporte de pasajeros en la región, según cifras de ALTA⁹ (*Latin American and Caribbean Air Transport Association*) a mayo de 2017 con respecto al mismo periodo de 2016, el transporte aéreo de pasajeros pagos por kilómetro (RPK, “*Revenue Passengers per Kilometer*”) creció un 8,4%,

⁷ Ley 1427 del 29 de diciembre de 2010, “Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena) y se dictan otras disposiciones”.

⁸ IATA Industry Statistics Facts Sheet, June 2017.

⁹ ALTA Traffic Report 2017.

mientras los pasajeros desde y hacia otras regiones crecieron un 9,9%.

En Colombia, el mercado ha tenido una tendencia similar a la de la región, a pesar de que en 2016 se registraron 33 millones de sillas ofrecidas, permitiendo transportar aproximadamente 26,5 millones de pasajeros en destinos domésticos. En la Gráfica 5 se observa que la tendencia en el crecimiento de pasajeros en el país inicialmente aumenta, pero conforme se acerca al 2016 tiende a ser constante e incluso ligeramente menor, no obstante, el crecimiento en las sillas disminuye aún más que el crecimiento de pasajeros, lo que quiere decir que las aerolíneas del país ajustaron sus flotas y capacidades instaladas al menor crecimiento de pasajeros transportados, logrando que la relación existente entre estas dos variables conocida como Factor de Ocupación (FO), llegara a ser del 80,2% en el 2016, siendo el más alto de la última década, lo que significa que las aeronaves viajan con menor cantidad de sillas vacías.

Gráfica 5. Pasajeros, sillas y variación del transporte aéreo en Colombia.



Fuente: Aerocivil/Satena 2017, datos a mayo de 2017.

Lo que se evidencia en estas cifras es un menor ritmo de crecimiento del mercado aeronáutico en los países en vía de desarrollo, en especial Latinoamérica y dentro de esta Colombia, en donde el transporte punto a punto en rutas troncales domésticas se hace cada vez más fuerte, al igual que el factor de ocupación de los aviones sigue aumentando, lo que significa que el mercado aeronáutico día a día se ajusta más en la proporción oferta-demanda, es decir, que las aerolíneas cada vez se encuentran más cerca de alcanzar su tamaño ideal con respecto al mercado.

Es por esto que se hace evidente la necesidad de explorar nuevos productos, mercados y sectores en el país como son la ampliación de oferta a destinos emergentes o marginados y la consolidación territorial por medio del transporte aéreo, toda vez que conforme avanza el mercado y aumenta la competitividad a raíz del crecimiento de las aerolíneas de bajo costo (LCC, *Low Cost Carriers*), se aumentarán también las brechas entre las principales ciudades del país y las regiones descentralizadas y marginales, cuyo potencial económico todavía no es suficiente para sostener una operación de escala como la de los modelos de negocio LCC, que son los que ofrecen precios más bajos, acordes con la disponibilidad de pago de las personas en regiones apartadas.

En Colombia, para finales de 2013, el 59% del mercado aeronáutico estaba centralizado en 11 rutas troncales que conectaban las ciudades de: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Santa Marta, Pereira y San Andrés; cifra que ascendió a 69% a finales del 2016 y que a mayo de 2017 representa el 67%. Lo anterior en razón a que cada año se hacen más fuertes los centros desarrollados del país y el resto de las regiones permanecen aisladas. Por tal motivo, Satena tiene un papel fundamental de contribuir a la conexión de las regiones apartadas y a la apertura de nuevos mercados, con lo que se garantiza una labor social por parte del Gobierno y al mismo tiempo impulsa el transporte aéreo a nivel nacional, convirtiéndose en un motor que dinamiza la economía del país, con el fin de alcanzar niveles de crecimiento superiores y una distribución más equitativa de los servicios y productos que provean una mejor calidad de vida a todos los colombianos.

6.2 Comportamiento actual de los ingresos y costos de la industria del transporte aéreo y su impacto en Satena

De conformidad con el informe presentado por IATA en junio de 2017 (Tabla 3), la variación de los ingresos del sector aeronáutico a nivel mundial fue del -6,1% en 2015 y del -2,0% en 2016, en razón a la disminución en la eficiencia operacional, conocido como el YIELD que mide la relación entre el ingreso y las sillas disponibles por kilómetro (ASK, *Available Seats per kilometer*). El YIELD, según cifras oficiales¹⁰, ha tenido variaciones negativas a nivel mundial desde 2012, alcanzando su valor mínimo de -11,9% en 2015, lo que significa que desde 2012 el ingreso que se percibe por tiquete vendido de acuerdo con la distancia recorrida, es menor cada año para las aerolíneas en general, resultando en una menor rentabilidad y por ende menor ingreso para las empresas de transporte aéreo.

Tabla 3. Ingresos, gastos y utilidad de las aerolíneas comerciales a nivel mundial.

System-wide global commercial airlines	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016E	2017F
REVENUES, \$ billion	564	642	706	720	767	720	705	743
% change	18.4	14.0	9.8	2.1	6.5	-6.1	-2.0	5.3
Passenger yield, %	9.5	7.5	-1.4	-3.9	-5.5	-11.9	-8.8	-2.0
EXPENSES, \$ billion	536	623	687	695	732	699	643	687
% change	13.1	16.2	10.4	1.1	5.3	-9.9	-2.4	6.8
Non-fuel, \$ billion	385	431	459	464	507	484	511	558

System-wide global commercial airlines	Net profit, \$ billion						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 F
Global	8.3	9.2	10.7	13.7	35.9	34.8	31.4
Regions							
North America	1.7	2.3	7.4	11.1	21.7	16.5	15.4
Europe	0.3	0.4	1.0	1.9	7.4	8.6	7.4
Asia-Pacific	5.0	5.8	2.3	0.3	7.3	8.1	7.4
Middle East	1.0	1.0	0.3	1.1	2.1	1.1	0.4
Latin America	0.2	-0.2	0.2	0.0	-1.6	0.6	0.8
Africa	0.0	-0.1	-0.5	-0.8	-1.0	-0.1	-0.3

Fuente: IATA 2017.

¹⁰ IATA Facts Sheet Industry Statistics 2017.

La parte inferior de la tabla anterior ratifica que a pesar de que la rentabilidad de la industria del transporte aéreo a nivel mundial venía en crecimiento, en 2016 se observa una disminución, tendencia que se proyecta en mayor medida para 2017. Ante la notable disminución del precio del petróleo en los últimos 3 años, que permitió mejorar parte del margen de las aerolíneas, cabe resaltar que el resto de los costos ha ido en aumento (*Non-fuel \$ billion*) como se muestra en la tabla referida, evidenciando que en Latinoamérica la disminución del costo del combustible no compensa la revaluación del dólar con respecto a las divisas locales, y por lo cual la región registra –junto con África– los más bajos niveles de rentabilidad neta desde el 2011, en algunos casos con valores negativos (*Net Profit \$Billion Latin America*). Si bien es cierto que la utilidad de la región no ha sido muy representativa frente a la red global, la pérdida de 2015 fue la más grande de todas las regiones con un valor negativo de \$1.600 millones de dólares.

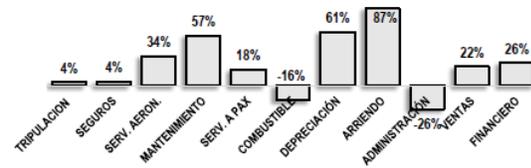
El panorama financiero para las compañías colombianas no es muy diferente al del resto de la región, toda vez que según información de la Aeronáutica Civil al cierre de 2015 el transporte aéreo de pasajeros y carga en Colombia tuvo una pérdida neta de \$262.000 millones de pesos, mientras que el transporte de pasajeros tuvo pérdidas por \$620.000 millones de pesos, con una variación del -312% con respecto al 2014. Para 2016 el transporte aéreo de pasajeros y carga en Colombia tuvo un resultado neto negativo de \$51.000 millones de pesos, que a pesar de ser menor al del 2015, sigue estando por debajo de lo esperado. Aun cuando los índices de crecimiento de pasajeros transportados y de sillas ofrecidas han sido positivos para el país, no se logró compensar el incremento en los costos y gastos de las empresas de la industria en el país, que se vieron afectados por la revaluación del dólar.

De acuerdo con el informe de costos presentado por el grupo de Estudios Sectoriales de la Aeronáutica Civil en el segundo semestre de 2016, la estructura de costos de las empresas de aviación en Colombia presentó un crecimiento del 14% en 2015 con respecto al 2014. Para el año 2016, aunque este incremento fue mucho menor (3%) jalonado por la disminución del costo del combustible, no es del todo alentador si se mide sobre la base del fuerte aumento que tuvieron los costos el año anterior.

Siendo el año 2015 el de mayor impacto a la rentabilidad del sector se observan fuertes variaciones frente a 2014 en cuentas como arrendamiento y mantenimiento de aeronaves con incrementos superiores al 50%, más crítico aún es el hecho de que las mencionadas cuentas representan aproximadamente el 29% de los costos de las compañías de aviación en Colombia, lo que quiere decir que un poco menos de la tercera

parte de los costos de las aerolíneas aumentó en promedio un 68% con respecto al año anterior.

Gráfica 6. Variación de los costos y gastos de las aerolíneas en Colombia en 2015 frente 2014.



Fuente: Aerocivil/Satena 2017.

Una de las principales causas del aumento en los costos está dada por la devaluación del peso colombiano frente al dólar desde el año 2014 al 2016, teniendo en cuenta que la gran mayoría de los servicios relacionados con el transporte aéreo, tales como arriendo de aeronaves, mantenimiento y seguros son prestados por proveedores internacionales, así como los de sistemas globales de distribución (*Global Distribution Systems – GDS*) necesarios para la venta, control de tarifas y de la información inherente a la compañía. Satena, al igual que todas las aerolíneas del país y de la región, ha tenido que soportar el impacto del diferencial cambiario y la disminución de la rentabilidad del sector; sin embargo, esto no la ha excluido de tener que seguir cumpliendo su labor social, aun cuando los costos de esta operación son más elevados.

6.3 Alta exposición de Satena a la devaluación del peso frente al dólar

El 2015 fue un año bastante atípico para Colombia, con una disminución del ritmo de crecimiento económico del país, disminución del costo del petróleo, reducción de la inversión extranjera, inflación del 6,77% y la TRM cerró el mes de diciembre de 2015 con un valor de \$3.244 pesos, representando una devaluación total anual del 37,1% respecto al año anterior. Este fenómeno no solo afectó la economía colombiana, pues múltiples divisas alrededor del mundo también vieron el desplome de su poder adquisitivo frente al dólar. Por su parte, el 2016 continuó con un menor crecimiento económico del país, el cual fue del 2,0% (inferior al 3,1% de 2015), un aumento de la inversión extranjera del 15,8%, inflación del 5,75% y una TRM promedio de \$3.051 pesos, registrando el valor histórico más alto de la divisa al superar los \$3.400 pesos a principios del año.

Para Satena los costos y gastos en dólares representan aproximadamente el 45% de sus costos totales, lo que para una aerolínea que no percibe ingresos en dólares significa asumir el total del impacto por diferencial cambiario con su propia gestión, situación que la aerolínea ha contrarrestado con un incremento de sus ingresos del 12,5% y 8,2% en 2015 y 2016 respectivamente, así como con una gestión minuciosa de reducción de costos operativos y gastos a través de nego-

ciación de reducción de las tarifas de los contratos de mantenimiento, reducción de las primas de seguros por la confiabilidad que da estar certificados en SMS¹¹, reducción de flota, ahorros en combustible y llantas, reducción de personal y reperfilamiento de deudas.

De esta manera, el mayor impacto del aumento del dólar para Satena en los últimos tres años se ve reflejado en las cuentas de leasing operativo, reparación y mantenimiento del equipo aéreo y seguros, en congruencia con los indicadores reportados por la Aeronáutica Civil (Gráfica 6), en donde se aprecia que el incremento en los gastos contables de la aerolínea obedece a una tendencia negativa del sector del transporte aéreo en general.

La devaluación alcanzó su punto máximo en febrero de 2016 llegando a los \$3.436 pesos por dólar, en contraste con el promedio de 2014 que fue de \$2.000,33 pesos y de 2015 de \$2.743,39 pesos, equivalente a \$743,06 pesos por encima del promedio de la vigencia anterior, es decir, presentando un crecimiento del 37,1%¹². Al comparar este incremento con los valores contables de las tres cuentas anteriormente nombradas, se puede observar en la Tabla 4, la relación existente en el aumento de estas cuentas frente a la valorización del dólar.

Tabla 4. Devaluación del peso y aumento de gastos en dólares.

CONCEPTO	2014	2015	2016	2015 / 2014	2016 / 2015
				VAR %	VAR %
TRM	\$ 2.000,33	\$ 2.741,39	\$ 3.050,98	37,0%	52,5%
COSTOS*	\$ 79.525	\$ 102.145	\$ 91.166	28,4%	14,6%

* Cifras de arrendamiento equipo aéreo mantenimiento y reparación equipo aéreo y seguros, millones de pesos.

Fuente: Estados Financieros Satena, PWC 2014, 2015 y 2016.

6.4 Las implicaciones de prestar un Servicio Aéreo Esencial (SAE)

Básicamente existen dos variables que hacen especial una operación en una ruta de carácter social, la primera es el bajo potencial económico de la región y, por ende, la disponibilidad de pago de las comunidades, y la segunda corresponde a los altos costos de operación. Satena, quien ha sido el proveedor de estos servicios durante los últimos 54 años, ha intentado contrarrestar las implicaciones de prestar un servicio aéreo a regiones marginadas; sin embargo, con la devaluación del precio frente al dólar y el menor ritmo de crecimiento del mercado aeronáutico en

el país, el déficit ha aumentado hasta proporciones insostenibles para la aerolínea.

Una de las variables que más influye en la particularidad de la operación a rutas sociales únicas son las deficiencias que existen en infraestructura aeronáutica. Para el caso de los aeropuertos en donde opera Satena, recientemente se realizó una matriz en donde se determinan 6 variables que se consideran las de mayor importancia para garantizar una operación rentable y segura, en razón a que entre más limitaciones tenga un aeropuerto más complicado será explotarlo comercialmente y, por ende, más costoso. A continuación se mencionan los aspectos a evaluar:

- *Aeródromo controlado:* Dado que un controlador aéreo permite optimizar la gestión del tránsito aéreo al igual que garantizar una operación más segura, si un aeropuerto no cuenta con esta facilidad se impacta la operación dado que las aeronaves deben ejercer su propio control del espacio aéreo entre ellas, aumentando el tiempo de intervalo entre una aeronave para despegues y aterrizajes al no existir una persona en tierra que garantice disponibilidad y condiciones de la pista, generando un consumo de combustible mayor en maniobras en tierra y durante la aproximación de los aviones al aterrizaje. Asimismo, en algunos de estos aeropuertos es necesario realizar una inspección a la pista antes de aterrizar lo que también incrementa los costos por consumo de combustible y componentes con vida límite del avión.
- *Bomberos:* Una operación aérea que no cuente con la disponibilidad de personal capacitado en extinción de incendios para atender una emergencia, aumenta el riesgo y, por ende, los valores de las primas de seguros y gastos adicionales en caso de una contingencia al no poder aterrizar el avión en su destino y tener que dirigirlo a otro aeropuerto.
- *Ayudas a la navegación:* Dado que las condiciones meteorológicas son tan variables, existen radioayudas en tierra que permiten a los pilotos aproximarse a la pista y aterrizar en forma segura, aun cuando las condiciones de visibilidad no sean las mejores. Sin embargo, no todas las radioayudas son iguales de eficientes y generan la suficiente precisión al piloto para poder aterrizar en un aeropuerto con condiciones meteorológicas adversas. Por esto, se hace una diferenciación entre ayudas a la navegación de precisión y no precisión, en razón a que las primeras garantizan un margen de operación más amplio que el de aeropuertos donde solo existen ayudas de no precisión o simplemente no hay.

Al final, si el aeropuerto no cuenta con las facilidades adecuadas para operar en condiciones meteorológicas adversas, el avión deberá proceder a otro aeropuerto y la aerolínea deberá asumir el

¹¹ La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha dispuesto la implementación de Sistemas de Gestión de Seguridad Operacional, SMS, en las Organizaciones Aeronáuticas como una forma para disminuir la ocurrencia de accidentes e incidentes que causan enormes pérdidas a la aviación.

¹² Tomado de estados financieros PYG de PWC y Satena años 2013, 2014, 2015 y parciales 2016.

costo de vuelos que no terminan en su destino y reembolsar el ingreso percibido a los pasajeros por incumplimiento del contrato de transporte.

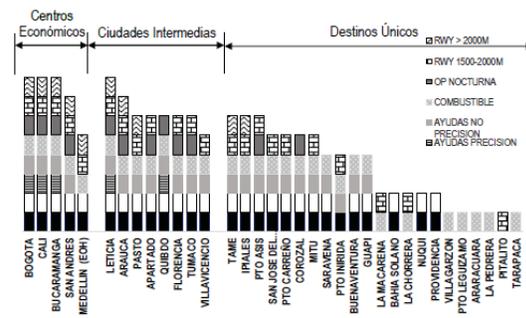
- **Combustible:** Tener la posibilidad de reabastecer de combustible a un avión en tierra en los destinos sociales es la diferencia entre llevar o dejar pasajeros y por ende optimizar el ingreso, dado que la gran mayoría de estos destinos están ubicados en la periferia del país, lo que hace que el consumo de combustible sea más elevado con respecto a otro aeropuerto más central. Por tal motivo, si un aeropuerto lejano no tiene disponibilidad de combustible, el avión deberá llevar suficiente para ir a su destino y regresar, lo que penaliza la cantidad de pasajeros que se pueden transportar y el número de tiquetes que se pueden vender.
- **Operación nocturna:** los aviones tienen una serie de costos fijos asociados a su operación, tales como seguros, gastos financieros y administrativos. Si un avión solo puede volar durante el día, limita la cantidad de horas en que puede diluir sus costos y, por lo tanto, el costo por hora de vuelo de esa aeronave será mayor. Asimismo, si por alguna razón el avión que está aterrizando en alguno de estos aeropuertos sin operación nocturna llega a tener un inconveniente o retraso que lo obliga a estar en tierra hasta después de la puesta del sol, la aeronave deberá pasar la noche en ese destino y la empresa deberá asumir costos adicionales por retrasos de vuelos, compensaciones a pasajeros, viáticos y alojamiento de tripulaciones, más el impacto indirecto de incumplir y prestar un mal servicio.
- **Longitud de pista:** muchas veces la longitud de la pista determina también la forma de operar, es por eso que se hacen 2 diferenciaciones: la primera, son los aeropuertos que cuenten con una pista inferior a 1.500 metros y, la segunda, los aeropuertos con longitud de pista superior a los 2.000 metros. La primera, a pesar de que no es inseguro operar en estas pistas mientras esté avalado por las especificaciones del fabricante del avión, sí se debe considerar que en caso de ciertas fallas en la aeronave no se contempla el regreso a este tipo de aeropuerto, dado que se restringe para aterrizajes en condiciones anormales que requieran una desaceleración mayor y por ende más longitud de pista.

Por otra parte, están las pistas con longitud mayor a 2.000 metros en donde se puede considerar una operación de contingencia y se tiene la seguridad de que la aeronave podrá sobrellevar la emergencia sin daños ni incidentes. Por tal motivo, la operación en pistas cortas requiere consideraciones especiales que el operador debe

tener en cuenta y que requieren un mayor esfuerzo en tema de entrenamiento de tripulaciones y programas de seguridad operacional.

En tal virtud, la Gráfica 7 muestra los tipos de servicios con que cuenta cada uno de los 36 aeropuertos en donde opera Satena en la actualidad, agrupándolos en tres grupos: i) aquellas ciudades que son centro económico del país o de su región; ii) ciudades intermedias que sirven como conexión con destinos únicos, pero que tienen necesidad de ser atendidos al tener condiciones de pobreza, orden público, geografía o infraestructura a pesar de no ser únicos, y iii), los destinos donde Satena es único operador y que necesitan ser conectados con los centros económicos y las ciudades intermedias.

Gráfica 7. Restricciones operacionales de los aeropuertos sociales.



Fuente: Aerocivil/Satena 2017.

Como se puede observar, el nivel de desarrollo de las ciudades es proporcional a las facilidades aeroportuarias que ofrece una operación aérea y, en tal sentido, entre más marginado sea un lugar, más complicado es prestar una operación regular, generando costos adicionales de acuerdo a las variables explicadas. Esta información es actualizada con la última publicación del AIP¹³ de la Aerocivil¹⁴.

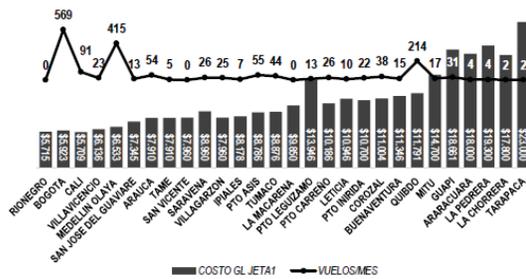
Adicional a las variables anteriormente expuestas, en algunos aeropuertos a pesar de existir la posibilidad de abastecer combustible, este puede llegar a ser 2.8 veces más costoso de lo que es en Bogotá, como ilustra la Gráfica 8, presentando un comportamiento muy similar al que muestra la Gráfica 7, en donde se observa que los destinos más apartados es donde el combustible de aviación (JET A-1) es más costoso. Los valores porcentuales que se presentan son respecto al costo del galón en Bogotá¹⁵.

¹³ AIP (Aeronautical Information Publication): es el manual básico de información aeronáutica de carácter permanente y cambios temporales de larga duración; esencial para la navegación aérea y las operaciones aeroportuarias.

¹⁴ UAEAC- AIP Enmienda 47, junio de 2016.

¹⁵ Se tomaron como referencia los valores vigentes de galón de combustible JET-A1 para el día 22 de junio de 2016.

Gráfica 8. Costo de galón de combustible JET-A1.



Fuente: Satena 2016.

Es importante aclarar que volar a un destino no siempre implica abastecer la aeronave de combustible en este destino, sin embargo, si la ruta es muy larga y el destino muy apartado, deberá llevarse suficiente combustible para ambos trayectos, situación que en ocasiones penaliza el rendimiento del avión y evita que salga a su máxima capacidad, reduciendo la capacidad de utilización de la aeronave.

Como último aspecto a considerar en las variables que influyen en la operación a destinos sociales se encuentra la distancia de las rutas a cubrir; si bien es cierto que muchos de los aeropuertos donde vuela Satena son deficitarios como se mostró anteriormente, la distancia de las rutas cubiertas también influye, ya que el costo del vuelo es directamente proporcional a la distancia recorrida, y si la comunidad no tiene la disponibilidad de pago suficiente se genera una operación insostenible.

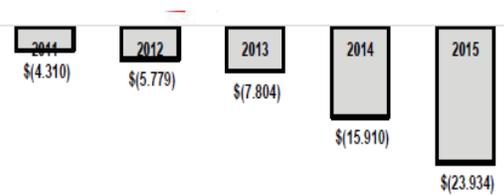
Si se comparan algunas de las rutas troncales en donde se concentra la mayor parte del tráfico nacional con las rutas sociales en donde se presta un servicio aéreo esencial y Satena es único operador, se observa que gran parte de las rutas sociales únicas tienen distancias superiores a los 400 km llegando hasta los 780 km. Es así como mientras un vuelo Bogotá-Cúcuta tiene una distancia de 399 km, rutas como Bogotá-Puerto Inírida o Bogotá-Mitú superan los 600 km, y, en consecuencia, los tiempos de vuelo se hacen mayores. En aeronaves de categoría liviana con una capacidad inferior a 50 sillas, diluir estos costos aun cuando la aeronave vuela al 100% de ocupación es insostenible para el pasajero de la región, pero lastimosamente estos aviones son los únicos que pueden operar estos destinos según condiciones de pista y aeropuerto.

Por último, a pesar de que el BID diagnosticó la necesidad de un mecanismo que garantice la sostenibilidad de una operación regular a destinos sociales únicos, Satena durante los últimos cinco años ha debido soportar el déficit de la operación en rutas sociales únicas, en concordancia con lo expuesto anteriormente.

En tal sentido y de conformidad con el documento publicado por la Aerocivil que discrimina los costos y gastos que se consideran

como derivados de una operación aérea¹⁶ (basado en lo dispuesto en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y la IATA), se realizó una simulación partiendo de los estados financieros de la aerolínea, con el fin de calcular el déficit generado por esta operación en los últimos cinco años, encontrando que si Satena hubiera sido subvencionada desde el año 2011, sus pérdidas acumuladas se hubieran reducido en \$58.000 millones de pesos, aproximadamente; el resultado del cálculo año a año se observa en la Gráfica 9.

Gráfica 9. Valores estimados de la subvención para los años 2011-2015.



Fuente: Satena 2016.

6.5 Desbalance en la estructura financiera de la flota de Satena

De acuerdo con la proporción del tamaño de las aeronaves en sillas, en el año 2010 el 70,4% de la capacidad instalada de la aerolínea era propia; sin embargo, dado que las aeronaves Dornier 328 que se tenían en ese momento dejaron de ser producidas por el fabricante, lo que conllevó a que el soporte logístico del mantenimiento se hiciera cada vez más costoso y escaso, se evidenció la necesidad de iniciar un proceso de renovación de flota acorde con las condiciones y necesidades de las regiones del país. De igual forma, los aviones Embraer 145 eran limitados para la operación en los aeropuertos donde Satena era único operador, razón por la que se decidió reducir la cantidad de estas aeronaves y dejar únicamente la proporción adecuada para atender las rutas que requieren una aeronave tipo jet que garantice su conectividad. Asimismo, para ese momento dos de estas aeronaves estaban destinadas a cumplir con un contrato Chárter a largo plazo con el Cerrejón, el cual continúa vigente en la actualidad.

Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que en la capitalización realizada en 2011, si bien Satena recibió \$98.000 millones de pesos que fueron destinados al pago de parte de las obligaciones financieras, permitiendo aliviar su flujo de caja por el servicio de la deuda, el valor adicional de capitalización que se requería para ejecutar el plan de negocio de renovación de flota¹⁷ no se llevó a cabo, por lo cual la aerolínea

¹⁶ Aerocivil 2016. “Metodología para el cálculo de subvenciones a la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo en las rutas sociales con operador único - Costos operacionales e Ingresos Operacionales.

¹⁷ Estudio NEST 2010, sugiere que deben realizarse capita-

tuvo que recurrir a la modalidad de leasing operativo como alternativa para realizar dicho proceso de renovación sin reducir ni afectar el servicio prestado.

Fue entonces cuando se identificó que el avión ATR-42 era el más apropiado para atender las rutas de Satena¹⁸, iniciando en el 2010 el proceso de incorporación de estas aeronaves en la modalidad de leasing operativo, que para la fecha era la única opción dado que no se tenían los recursos para la compra de estos y con una TRM promedio de \$1.898,6 el negocio seguía siendo rentable, ya que guardadas las proporciones esta modalidad permitía a la empresa reducir o ampliar en el corto plazo su capacidad respecto a las necesidades del mercado.

De esta manera, para el 2015 la proporción de aeronaves propias y con deuda financiera frente a las aeronaves en leasing operativo era de tan solo un 30,7% (incluyendo las aeronaves donadas por el Gobierno chino que representaban el 4,5% de la flota de la empresa), lo que en un escenario de TRM constante representaba un nivel de riesgo importante, toda vez que el 69,3% restante se pagaba en dólares a empresas extranjeras, no obstante, era la única herramienta que disponía Satena para realizar su operación. Para el año 2016 la proporción en leasing operativo disminuyó al 58,3% a raíz de la entrega de 3 aeronaves tipo ATR tomadas en arrendamiento, no solo con ocasión de la optimización de flota llevada a cabo por la compañía, sino que la devolución de la tercera aeronave se dio por solicitud del lessor o arrendador.

De esta manera, con la fuerte devaluación del peso frente al dólar en los últimos años, Satena ha tenido que asumir el costo de tener casi dos terceras partes de su flota en leasing operativo, configurándose en una de las causas del déficit financiero de la compañía.

Es importante resaltar que la modalidad de leasing operativo es una herramienta de la que todas las empresas de transporte aéreo deben disponer debido a que les permite ampliar o reducir su capacidad en el corto plazo; sin embargo, la proporción en la que se implemente hace la diferencia entre una estructura sostenible y una que no le es. Específicamente, en el caso de Satena, la capitalización solicitada permitirá nivelar la estructura de financiación de su flota, llevando el leasing operativo a una proporción sana.

lizaciones adicionales en los años siguientes con el fin de mantener a Satena como activo estratégico de la nación, y al mismo tiempo renovar y optimizar la flota con el fin de aumentar la eficiencia y disminuir los costos de la operación.

¹⁸ Años después empresas como Avianca y EasyFly identificaron las bondades de este tipo de aeronaves en el transporte aéreo doméstico, y empezaron a incorporarlas a sus flotas, ratificando la asertividad en la decisión tomada por Satena.

7. CONCLUSIONES

- Desde sus orígenes, Satena ha sido la encargada de garantizar la presencia del Estado en las regiones más apartadas del país, permitiendo la conectividad en el territorio nacional. De esta manera, Satena es una herramienta fundamental en la consolidación de los objetivos estratégicos de la nación, en lo relacionado con garantizar la integración territorial, ejercer la soberanía nacional y contribuir con el desarrollo de las regiones y el cierre de las brechas económicas y sociales entre la población urbana y rural.
- **No obstante, es en el actual contexto de construcción de una Colombia en Paz que Satena adquiere un papel protagónico y mucho más estratégico, toda vez que el cumplimiento de su labor (aporte social) y el valioso conocimiento adquirido en sus años de operación en coexistencia con el conflicto, contribuirán de manera efectiva a integrar las regiones y disminuir las brechas entre el campo y la ciudad.**
- Dadas las restricciones y difíciles condiciones que existen en la operación de rutas sociales en las que Satena es el único operador, en lo relacionado a infraestructura aeroportuaria y acceso a recursos, se incurre en costos mayores en rutas con un potencial de ingresos limitado, resultando en una operación deficitaria que Satena ha tenido que asumir.
- Sumado a lo anterior, el sector del transporte aéreo a nivel mundial y regional atraviesa por un momento difícil, producto de la proporción de gastos y costos de las aerolíneas en dólares, la desaceleración del mercado y la disminución de la rentabilidad del negocio. Satena a pesar de tener un mercado único, no ha sido ajeno a estas condiciones, las cuales representaron pérdidas para el sector del transporte aéreo de pasajeros en Colombia en 2016 de \$51.000 millones de pesos.
- Teniendo en cuenta que no es posible prestar un servicio aéreo esencial sin disponer de mecanismos que garanticen la sostenibilidad de esta labor a lo largo del tiempo de acuerdo con lo expuesto por el BID en su informe de 2015, el Gobierno nacional, a través del Decreto 942 del 10 de junio de 2016 y el Decreto 703 del 3 de mayo de 2017, reglamentó el otorgamiento de la subvención para la operación de rutas sociales en las que la aerolínea sea único operador durante las vigencias 2016 y 2017, respectivamente.
- No obstante lo anterior, en la actualidad Satena se encuentra en causal de disolución patrimonial por pérdidas acumuladas, al registrar un patrimonio inferior al 50% del capital autorizado y pagado de \$396 millones de pesos, como consecuencia del déficit que ha tenido que asumir en la operación a rutas sociales únicas y una estructura de financia-

ción inadecuada de su flota, impactada por condiciones macroeconómicas adversas, como la fuerte devaluación del peso frente al dólar.

- Por ello, la compañía requiere una capitalización por valor total de \$142.000 millones de pesos distribuidos en tres vigencias, de los cuales \$49.165 millones de pesos ya fueron autorizados en la Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 mediante la asunción de deuda por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quedando pendiente por gestionar la capitalización con aportes por \$61.000 millones de pesos en 2018 y \$31.835 millones de pesos en 2019.
- Con la capitalización solicitada, además de subsanar la causal de disolución, se equilibrará la estructura de capital de Satena al reducir el monto de deuda, cancelando las diversas obligaciones que se encuentran vencidas con plazos muy superiores a los establecidos contractualmente, y apalancando la adquisición de aeronaves acorde con el plan de negocios determinado para la operación de rutas sociales.
- Este aporte, junto con la subvención a la operación de rutas sociales donde la aerolínea sea único operador, la formulación de las bases de política para la reglamentación de la prestación de los servicios aéreos esenciales para el mediano y largo plazo, y el replanteamiento de diferentes aspectos de índole estratégico, operativo, financiero y de Gobierno Corporativo de la entidad, garantizarán la viabilidad y fortalecimiento financiero de la aerolínea del Estado, Satena, y la continuidad de la prestación de su importante aporte social, al ser un gran articulador para la conectividad de las regiones apartadas del país con un enfoque al desarrollo y a la creación de vínculos con los centros económicos.
- Finalmente, en la medida en que el Gobierno y las instituciones del Estado requieran que Satena tenga un carácter más social, la inversión que se deberá hacer en subsidios y compensaciones será mayor.

8. ANEXOS

1. Documento / Informe del BID: Análisis y Diagnóstico del Marco Institucional y Regulatorio del Sector Aero comercial en Colombia y sus Políticas Nacionales Referentes a la Prestación de Servicios a Comunidades. (Ciento dos (102) folios).
2. Documento / Decreto 942 del 10 de junio de 2016, “Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con las subvenciones a Satena S.A.”. (Tres (3) folios).
3. Documento / Decreto 703 del 3 de mayo de 2017, “Por el cual se modifica el Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con las subvenciones a Satena S. A.”. (Cuatro (4) folios).
4. Documento / Resumen Ejecutivo: Problemática Financiera Satena S.A. (a corte de diciembre de 2015), elaborado en marzo de 2016 por la Dirección de Planeación Estratégica y Finanzas Corporativas (DPEFC) parte del Viceministerio de Defensa para el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED) y Bienestar del Ministerio de Defensa Nacional. (Cinco (5) folios).
5. Documento / “Proyecto de Capitalización de Satena”, elaborado en agosto de 2016 por Deloitte. (Veinte (20) folios).
6. Documento / “Business Plan Satena”, elaborado en septiembre de 2016 por Deloitte. (Cincuenta (50) folios).
7. Documento / Concepto Favorable de Viabilidad Fiscal, emitido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (Un (1) folio).

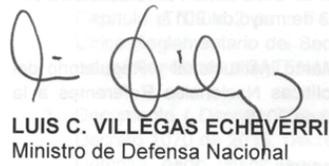
9. BIBLIOGRAFÍA

- Ley 1427 de 2010, “Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena) y se dictan otras disposiciones”, Colombia, 29 de diciembre de 2010.
- Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 - Todos por un nuevo país”, Colombia, 9 de junio de 2015.
- Decreto 942 de 2016, “Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con las subvenciones a Satena S. A.”, Colombia, 10 de junio de 2016.
- Decreto 703 de 2017, “Por el cual se modifica el Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con las subvenciones a Satena S. A.”, Colombia, 3 de mayo de 2017.
- Informe del BID: Análisis y Diagnóstico del Marco Institucional y Regulatorio del Sector Aero comercial en Colombia y sus Políticas Nacionales Referentes a la Prestación de Servicios a Comunidades, marzo de 2015.
- Estudio NEST 2010 - Resumen del Plan de Negocio 2010-2019.
- Informe “Proyecto de Capitalización de Satena”. Deloitte, agosto de 2016.
- Informe “Business Plan Satena”. Deloitte, septiembre de 2016.
- IATA Industry Statistics Facts Sheet, June 2017.
- ALTA Traffic Report, 2017.
- AIP: Publicación de Información Aeronáutica (Aeronautical Information Publication): es el manual básico de información aero-

náutica de carácter permanente y cambios temporales de larga duración; esencial para la navegación aérea y las operaciones aeroportuarias.

- UAEAC- AIP Enmienda 47, junio de 2016.
- Aerocivil 2016. “Metodología para el cálculo de subvenciones a la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo en las rutas sociales con operador único - Costos operacionales e Ingresos Operacionales.
- IATA Economics, Exchange rates and aviation: examining the links, 2015.
- Informe Fundación Paz y Reconciliación, 2015.
- A.T Kearney’s. Perspective on Success Factors of the Civil Aviation Business of Tomorrow, 2010.

Cordialmente,



LUIS C. VILLEGAS ECHEVERRI
Ministro de Defensa Nacional

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 1º del mes de agosto del año 2017, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 57, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Min. Defensa, doctor *Luis Carlos Villegas*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 57 de 2017 Senado, *por la cual se autoriza a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios*

Nacionales S. A. (Satena), me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Defensa Nacional, doctor *Luis Carlos Villegas Echeverri*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 633 - Martes 1º de agosto de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 45 de 2017 Senado, por medio del cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.....	1
Proyecto de ley número 57 de 2017 Senado, por la cual se autoriza a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena).....	10