



# 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° 1162

Bogotá, D. C., lunes, 11 de diciembre de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL 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).*

Bogotá, D. C., 6 de diciembre de 2017

Doctor

Honorable Senador:

JUAN SAMY MERHEG MARÚN

Presidente Comisión Cuarta Constitucional  
Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del 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).**

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hace la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del Senado de la República, y cumpliendo con lo establecido en el artículo 170 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, rendimos ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley referenciado.

#### TRÁMITE

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Honorable Congreso de la República el 1º de agosto de 2017 por el señor Ministro de la Defensa, doctor Juan Carlos Villegas Echeverri, siendo asignado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente. El 15 de septiembre de 2017, fue nombrada como ponente para primer

debate de este proyecto por el Presidente de la Comisión Cuarta del Senado de la República, la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre.

El 22 de noviembre de 2017 fue aprobado por unanimidad el proyecto de ley en primer debate, el 28 de noviembre de 2017 fueron designados como ponentes para segundo debate la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre y la honorable Senadora Nohora Stella Tovar Rey.

#### SÍNTESIS DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena) con el fin de enervar la causal de disolución en que se encuentra inmersa la empresa y al mismo tiempo fortalecerla patrimonialmente para brindarle los mecanismos que garanticen su sostenibilidad y la prestación del servicio social.

#### CONTENIDO

El **artículo 1º**. Se autoriza para que la nación por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público capitalice hasta por \$92.835.000.000 al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena).

**Parágrafo 1º**. La capitalización se dará en dos vigencias: para el año 2018 hasta \$61.000.000.000 y en el año 2019 hasta \$31.835.000.000.

**Parágrafo 2º**. A cambio de la capitalización, la nación recibirá el número equivalente de acciones al monto de la capitalización.

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

El **artículo 2°**. Satena deberá entregarle a la nación los títulos que representan las acciones ordinarias equivalentes al valor de la capitalización autorizada en la ley, junto con un certificado en el que conste el correspondiente registro de las acciones en el Libro de Accionistas de Satena S. A.

El **artículo 3°**. Menciona la vigencia del proyecto de ley.

#### MARCO CONSTITUCIONAL

**Artículo 2°**. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

**Artículo 334**. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones

serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

**Parágrafo**. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

**Artículo 365**. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

**Artículo 366**. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

#### MARCO LEGAL

**Ley 1753 de 2015**, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

**Artículo 240. Rutas Sociales Satena**. Con el fin de promover la prestación del servicio de transporte aéreo en las regiones de difícil acceso y conectividad, el Gobierno nacional podrá otorgar subvenciones a Satena S. A., a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional para la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo en aquellas rutas sociales en las cuales Satena S. A. sea el único operador. El Gobierno nacional, previo a la realización de un estudio, reglamentará las rutas y condiciones de estas subvenciones, que en ningún caso podrán ser superiores al déficit que registre la empresa como resultado de atender las denominadas rutas sociales en las cuales opere de manera exclusiva.

**Ley 1815 de 2016**, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017”.

**Artículo 109. Capitalización Satena.** Autorízase a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público para capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena), en la vigencia 2017 a través de asunción de la deuda con establecimientos financieros por el saldo en balance al corte del 31 de diciembre de 2016 debidamente certificado por el Representante Legal y Revisor Fiscal. A cambio, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público recibirá acciones de dicha empresa por un valor equivalente al valor de la capitalización.

Además, se cita el concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el cual “no tiene objeciones de carácter presupuestal al proyecto de ley Por el cual se autoriza a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena)”, según el Radicado 2-2017-006423.

**Ley 336 de 1996, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”.**

**Artículo 5º.** El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto. (El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-033 de 2014).

**Artículo 68.** El modo de transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte), por el manual de reglamentos aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicados por Colombia.

**Ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.**

**Artículo 3º. Principios del transporte público.** El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

(...)

## 2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turístico y especial, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

## Código de Comercio Subvención

**Artículo 1863. Subvención a la industria aérea por el Gobierno.** El Gobierno podrá subvencionar la industria aérea y señalar los términos, condiciones y modalidades de dicha subvención.

## Acta número 06 del Consejo Directivo Presencial de la Aeronáutica Civil

Satena podrá recibir subvenciones del Estado, con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, por los pasajeros que movilice en rutas sociales que no sean servidas por ninguna empresa comercial de transporte aéreo y no intervendrá en el acceso de nuevos operadores a esas rutas.

## DEFINICIONES:

**RUTAS SOCIALES:** Son aquellas que conectan y/o integran regiones apartadas del país con los principales centros económicos donde por cuestiones geográficas, de orden público, infraestructura o de pobreza no llegan a ningún otro operador, y donde se refleja la necesidad de la presencia del Estado.

**OPERADOR DE UNA RUTA:** Empresa de transporte aéreo con autorización específica para prestar servicio en una ruta.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según el autor, de acuerdo con la exposición de motivos por la cual se autoriza a la Nación

– Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
– capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena):

### 1. 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 países<sup>1</sup>) 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 NEST<sup>2</sup>, 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.

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Estudio NEST – Resumen del Plan de Negocio 2010-2019 que estimó el valor de la capitalización requerida.

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.

Así mismo, 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 load factor 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 periodo.	
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”<sup>3</sup>. 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 2015<sup>4</sup> 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).

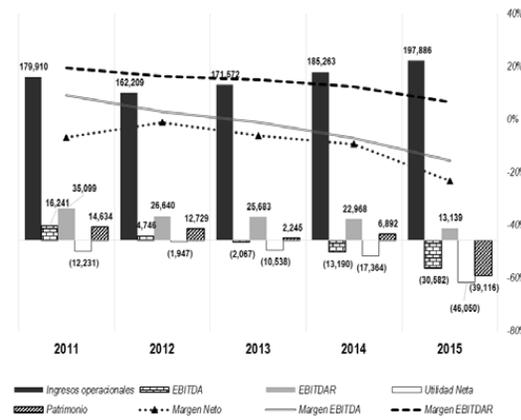
## 2. SITUACIÓN FINANCIERA ACTUAL DE SATENA

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 N° 1 – Ingresos, EBITDA, EBITDAR, Utilidad Neta y Patrimonio 2011-2015\***



Fuente: MDN-GSED / Satena 2016.

\* Cifras 2015 bajo ColGAAP (marco normativo anterior).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.

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 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 determinado<sup>5</sup> (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 31DIC16 - Crédito Banco de Bogotá y el Leasing de Infraestructura.

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

<sup>5</sup> Informe “Business Plan Satena”. Deloitte, septiembre de 2016.

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 Deloitte<sup>6</sup> (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.

### 3. 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.

<sup>6</sup> Informe “Proyecto de Capitalización de Satena”. Deloitte, agosto de 2016.

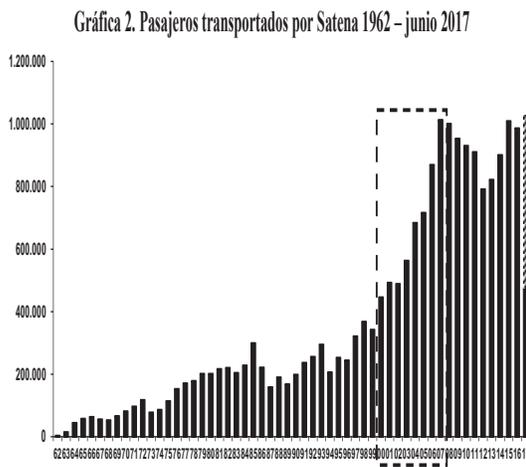
**Destinos Sociales Únicos:** Araracuara, Arauca, Buenaventura, Condoto, Corozal, Guapi, Inírida, Ipiales, La Chorrera, La Macarena, La Pedrera, Mitú, Nuquí, Pitalito, Puerto Asís, Puerto Carreño, Puerto Leguízamo, San José del Guaviare, Saravena, Tame, Tarapacá, Tumaco, Providencia y Villagarzón.

**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 2017**

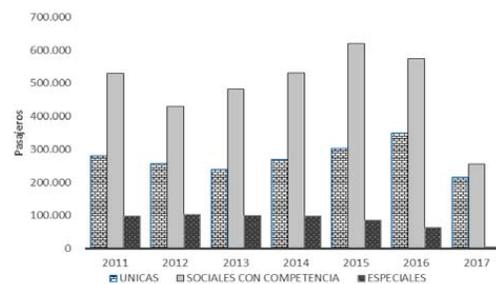


Fuente: Aerocivil / Satena 2017.

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 establezca 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 un 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 Leguízamo y Puerto Asís-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.

Así mismo, 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



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 ALTA<sup>9</sup> (*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%, 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.

#### b) 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 oficiales<sup>10</sup>, 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

<sup>9</sup> ALTA Traffic Report 2017.

<sup>10</sup> IATA Facts Sheet Industry Statistics 2017.

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	2016F	2017F
REVENUES, \$ billion	564	642	706	730	707	720	705	740
% change	18.4	14.0	9.0	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	620	687	695	732	699	641	687
% change	13.1	16.2	10.4	1.1	5.3	-9.3	-2.4	6.8
Non-fuel, \$ billion	385	431	450	464	507	484	511	550

System-wide global commercial airlines	Net profit, \$ billion						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017F
Global	8.3	9.2	10.7	13.7	15.9	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	8.0	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	-0.1

Fuente: IATA 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 han 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.

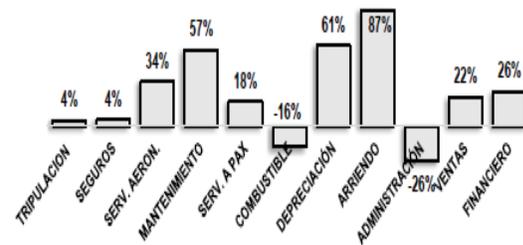
El panorama financiero para las compañías colombianas no es muy diferente al del resto de la región, toda vez que según información de la Aeronáutica Civil al cierre de 2015 el transporte aéreo de pasajeros y carga en Colombia tuvo una pérdida neta de \$262.000 millones de pesos, mientras que el transporte 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 fue 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.

c) 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 negociación de reducción de las tarifas de los contratos de mantenimiento, reducción de las primas de seguros por la confiabilidad que da estar certificados en SMS<sup>11</sup>, 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%<sup>12</sup>. 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.

<sup>11</sup> 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.

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

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

CONCEPTO	2014	2015	2016	2015 /	2016 /
				2014	2015
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, en millones de pesos.

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

#### d) 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 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 cuenta 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 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.

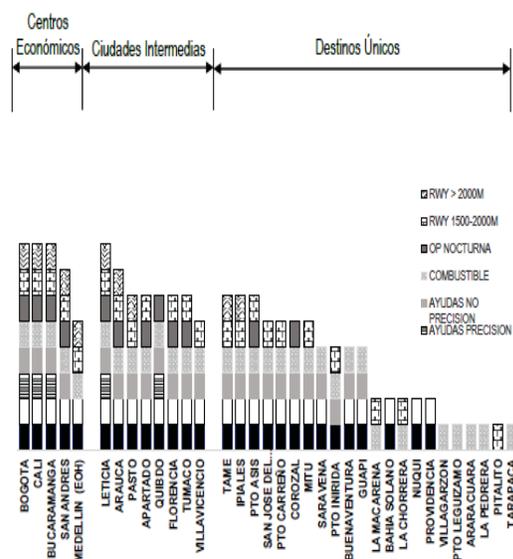
- *Longitud de pista:* muchas veces la longitud de la pista determina también la forma de

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**

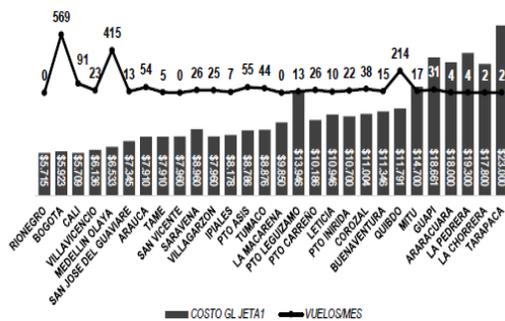


Fuente: Aerocivil /Satena 2017.

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 AIP<sup>13</sup> de la Aerocivil<sup>14</sup>.

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 Bogotá<sup>15</sup>.

**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

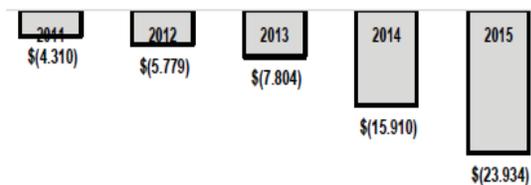
como se mostró anteriormente, la distancia de las rutas cubiertas también influye, ya que el costo del vuelo es directamente proporcional a la distancia recorrida, y si la comunidad no tiene la disponibilidad de pago suficiente se genera una operación insostenible.

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 vuele 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 aérea<sup>16</sup> (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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> UAEAC- AIP Enmienda 47, junio de 2016.

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

<sup>16</sup> 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.

### e) **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 flota<sup>17</sup> no se llevó a cabo, por lo cual la aerolínea 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 Satena<sup>18</sup>, 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.

## 6. 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,

<sup>17</sup> Estudio NEST 2010 sugiere que deben realizarse capitalizaciones 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.

<sup>18</sup> 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.

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 financiación 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.

## 7. ANEXOS

1. Documento / Concepto Favorable de Viabilidad Fiscal, emitido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (Un (1) folio).

## 8. 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 Aerocomercial 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.



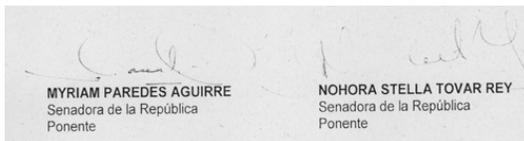
la capitalización, el número de acciones ordinarias al valor nominal que tengan en los respectivos estatutos.

Parágrafo 3°. 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 2°. 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 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores,



MYRIAM PAREDES AGUIRRE  
Senadora de la República  
Ponente

NOHORA STELLA TOVAR REY  
Senadora de la República  
Ponente

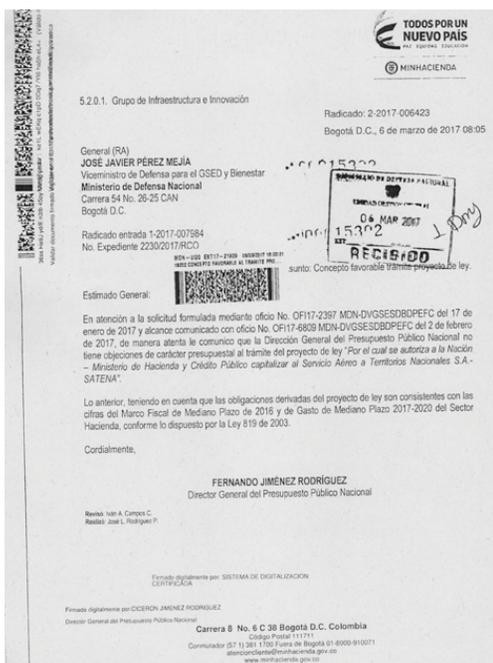
Bogotá, D. C., 6 de diciembre de 2017

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate del 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).*



JUAN SAMY MERHEG MARÚN  
Presidente

ALFREDO ROCHA ROJAS  
Secretario



TODOS POR UN NUEVO PAÍS  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

5.2.0.1. Grupo de Infraestructura e Innovación  
Radicado: 2-2017-006423  
Bogotá D.C., 6 de marzo de 2017 08:05

General (RA)  
JOSE JAVIER PÉREZ MEJÍA  
Viceministro de Defensa para el GSED y Bienestar  
Ministerio de Defensa Nacional  
Carrera 54 No. 25-25 CAN  
Bogotá D.C.

Radicado entrada 1-2017-007584  
No. Expediente 22302017RCCO

Estimado General:

En atención a la solicitud formulada mediante oficio No. OF117-2307 MDN-DVGSSESDRDEPEC del 17 de enero de 2017 y alcanzado comunicado con oficio No. OF117-6809 MDN-DVGSSESDRDEPEC del 2 de febrero de 2017, de manera atenta le comunico que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional no tiene objeciones de carácter presupuestal al trámite del proyecto de ley *“Por el cual se autoriza a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A.- SATENA”*.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las obligaciones derivadas del proyecto de ley son consistentes con las cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2016 y de Gasto de Mediano Plazo 2017-2020 del Sector Hacienda, conforme lo dispuesto por la Ley 819 de 2003.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRIGUEZ  
Director General del Presupuesto Público Nacional

Revisó: Inés A. Campos C.  
Revisó: José L. Rodríguez P.

Firmado digitalmente por FERNANDO JIMÉNEZ RODRIGUEZ  
CERTIFICACIÓN

Firmado digitalmente por CECERON JIMÉNEZ RODRIGUEZ  
Director General del Presupuesto Público Nacional

Carrera 6 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia  
Código Postal 111711  
Comunicador (57 3138) 1100 / Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
www.minhacienda.gov.co

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE**

**COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**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 1°. 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 1°. 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 2°. 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 3°. 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 2°. 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 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De la honorable Senadora,

De la Honorable Senadora,



**MYRIAM PAREDES AGUIRRE**  
Senadora

Bogotá, D. C., 6 de diciembre de 2017

Autorizamos el presente texto definitivo aprobado en Comisión Cuarta de Senado, del 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).*

  
JUAN SAMY MERHEG MARÚN  
Presidente  
Comisión IV Senado

  
ALFREDO ROCHA ROJAS  
Secretario  
Comisión IV Senado

### SECRETARÍA - SUSTANCIACIÓN

En Sesión de Comisión del día 24 de octubre de 2017 de acuerdo a lo previsto en el Acto Legislativo número 01 del 3 de julio de 2003 artículo 8°, se anunció para discusión y votación en la próxima sesión 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).*

En sesión de Comisión del día 22 de noviembre de 2017, la Comisión Cuarta conforme a lo previsto en el Reglamento del Congreso y en la Constitución Nacional, dio inicio a la discusión del 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).*

Una vez leída la proposición con la que termina el informe de ponencia **“Por consiguiente, solicito a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate y aprobar 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)’”**. Es aprobada.

Abierta la discusión es aprobado el articulado **sin modificaciones**, es aprobado el título del proyecto **sin modificaciones**, quedando de la siguiente manera: **“por la cual se autoriza a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S. A. (Satena)”** y el deseo de que el proyecto tenga segundo debate.

Se designan ponentes para segundo debate a las honorables Senadoras: *Myriam Paredes Aguirre* y *Nohora Stella Tovar Rey*.

Las votaciones se realizaron conforme al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011.

  
ALFREDO ROCHA ROJAS  
Secretario

## TEXTOS DE COMISIÓN

### TEXTO DEFINITIVO

**(Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, en Sesión Ordinaria de fecha: miércoles veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), según Acta número 27 de la Legislatura 2017-2018)**

**AL PROYECTO DE LEY 90 DE 2017 SENADO**  
*por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º. Del objeto y alcance.** La presente ley adopta medidas a fin de mejorar la vigilancia, control y aplicación del uso de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud; unificar los sistemas de información de gestión financiera y asistencial así como brindar transparencia que permita a los asegurados el acceso al servicio de salud como uno de los ejes del aseguramiento en Colombia.

**Artículo 2º. Control, inspección y vigilancia.** La Superintendencia Financiera ejercerá la vigilancia, control e inspección sobre las entidades promotoras de salud u otras aseguradoras en salud en lo que corresponde a sus niveles de patrimonio, reservas, inversiones y manejo financiero.

**Artículo 3º. Del Sistema Integral de Información Financiera y Asistencial.** En desarrollo del artículo 113

de la Ley 1438 de 2011, se implementarán los siguientes sistemas integrales:

**3.1 El Sistema Integral y Único de Información Financiera:** El Gobierno nacional, con apoyo en la infraestructura tecnológica existente o la que se cree, centralizará la información financiera de las entidades promotoras de salud u otras aseguradoras en salud y de los prestadores, en un sistema único e interoperable el cual se refleje especialmente la situación de cartera en tiempo real y permita el ejercicio, vigilancia y control.

**3.2 El Sistema Integral y Único Asistencial:** El Gobierno nacional creará un sistema único e interoperable que conecte la gestión de las entidades promotoras de salud u otras aseguradoras en salud con la gestión del prestador del servicio asistencial especialmente para: a). El trámite y gestión de autorizaciones y asignación de citas a fin de que bajo ninguna circunstancia se obligue, exija o propicie trámites a cargo del afiliado. b). El registro y consulta de la historia clínica electrónica del equipo médico tratante y de la aseguradora en salud, ésta última en lo que corresponda a sus labores de gestión del riesgo, observando las restricciones legales por tratarse de información personal, privada y sensible. c). La unificación de criterios para la generación de las cuentas médicas en salud y su auditoría.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional emitirá una única guía y protocolo, la cual será construida con la participación de los actores del Sistema, entre los cuales se encuentran las agremiaciones de aseguradores y prestadores de servicios

de salud, para lograr la interoperabilidad del Sistema Integral y Único Asistencial.

**Artículo 4°. Portal Único de Contratación de Servicios de Salud.** El Gobierno nacional apoyado en la infraestructura tecnológica y administrativa existente o la que se cree, centralizará a través de un portal único electrónico la información acerca de la adquisición y venta de tecnologías en salud del Sistema de Seguridad Social en Salud el cual será operado por la Agencia Nacional de Contratación Pública o la entidad que haga sus veces.

**Parágrafo 1°.** En el Portal Único de Contratación se registrarán las tecnologías en salud adquiridas y sus respectivos precios a fin de que las entidades visibilicen dichas transacciones comerciales y pueda hacerse una unificación de los servicios de salud.

**Parágrafo 2°.** Ningún prestador, proveedor o asegurador en salud podrá realizar transacciones comerciales de tecnología en salud sin que sean registradas o reportadas en el Portal Único de Contratación. Lo anterior, con observancia del derecho a la reserva comercial reconocido al comerciante en el orden jurídico colombiano.

**Parágrafo tercero.** Las entidades promotoras de salud u otras aseguradoras en salud publicarán los cinco primeros días de cada mes los pagos realizados a sus proveedores en el mes inmediatamente anterior y los proyectados para el mes siguiente. La publicación se hará tanto en la página oficial de la entidad como en el portal único de contratación.

**Artículo 5°. Determinación de las obligaciones entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.** La controversia entre aseguradores en salud, prestadores de servicios y/o entidades territoriales, entre sí, que persista después de agotar el trámite de glosas o recobro y que se encuentren mínimo a cuatro meses de la prescripción o caducidad administrativa o judicial, deberán definirse mediante procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud quien decidirá en un período máximo de 120 días hábiles mediante fallo ordenando el pago total, parcial o el no pago de lo reclamado.

Si transcurridos treinta días de haber presentado la acción, la Superintendencia Nacional de Salud no hubiere asumido conocimiento, el interesado iniciará la acción judicial ordinaria o ejecutiva pertinente, o podrá acudir a los tribunales de arbitramento previo acuerdo entre partes según las reglas del Estatuto General de Arbitraje.

**Parágrafo. La omisión de agotar las acciones previstas para la recuperación de los recursos de salud genera responsabilidad fiscal y las demás consecuentes”.**

**Artículo 6°. Manejo de deuda pública para dar liquidez al sistema de seguridad social en salud.** Los recursos destinados para salud, especialmente aquellos previstos en la Ley 1608 de 2013 podrán aplicarse bajo la figura de aportes a capital representados en garantías o títulos de deuda pública de que habla el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Para ello, se aplicarán las competencias y autorizaciones previstas en el marco legal para el Sector del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 7°. Aplicación del modelo de la Estrategia de Atención Básica en Salud y operación en redes integrales de servicios de salud.** El Gobierno nacional diseñará y pondrá en marcha el modelo regionalizado de aseguramiento basado en las redes integrales de servicios de salud de que trata el artículo 13 de la Ley Estatutaria en Salud, el cual será el único medio de relacionamiento

institucional entre prestadores y aseguradores dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Parágrafo 1°.** Las entidades territoriales podrán ejecutar los recursos destinados a las acciones de salud pública colectivas con las aseguradoras en salud que operen en su territorio y registren cumplimiento a los indicadores de actividades de promoción y prevención. Para ello, aplicarán los criterios de transparencia y selección objetiva.

**Parágrafo 2°** Las entidades que se encuentran autorizadas para ofrecer y vender planes voluntarios están obligadas a depositar ante la Superintendencia Nacional de Salud toda la información relacionada con coberturas, contratos y tarifas, treinta días antes de proceder a su colocación en el mercado. De no existir objeción dentro de dicho término, se entenderá autorizado sin perjuicio de las verificaciones posteriores que realice la Superintendencia.

**Artículo 8°. Prácticas riesgosas financieras y de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.** En concordancia con el Sistema Preventivo de Prácticas Riesgosas del artículo 12 de la Ley 1474 de 2011, se consideran como prácticas riesgosas – sin ser las únicas – las siguientes:

**8.1** Los pagos, compensaciones de cuentas, desembolsos, descuentos o devoluciones con base en notas crédito simulados o sin debido sustento real o fáctico.

**8.2** Los acuerdos expresos o tácitos para la entrega directa o indirecta de beneficios como: pagos o subsidios a cualquier actor del Sistema General de Seguridad Social de Salud, con el propósito de inducir o incentivar la compra o uso de un determinado producto o servicio, o de obtener exclusividad entre un proveedor y un prestador de servicios o de una aseguradora en salud.

**8.3** El pago de acreencias a los socios o entidades que tengan participación en la entidad aseguradora en salud sin haber solventado en primera instancia las obligaciones con sus acreedores externos.

**Artículo 9°. Uso de los Planes de Atención Complementarios.** Se prohíbe a la entidad promotora de salud u otra aseguradora en salud responsable de las coberturas de los planes de atención complementaria afectar los recursos del plan básico del Sistema General de Seguridad Social en Salud sin antes haber agotado las coberturas del plan contratado.

**Artículo 10. Giro Directo. Teniendo en cuenta las disposiciones vigentes para la aplicación del mecanismo del giro directo en ambos regímenes,** se autoriza al Gobierno nacional girar a los prestadores de primer nivel, el cien por ciento (100%) de lo facturado cuando la modalidad sea por evento, pago global prospectivo o grupo diagnóstico. A lo prestadores de II, III y IV niveles, se autoriza el giro del ochenta (80%) de lo facturado y el veinte (20%) restante, una vez se concilien las cuentas. Es obligación del representante legal del prestador aplicar los recursos provenientes del giro directo a las obligaciones laborales, seguidamente a sus prestadores y proveedores. Dicha información será publicada en el Portal Único de que trata la presente ley.

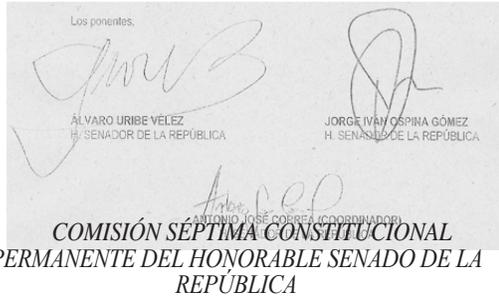
**Artículo 11. Aplicación del Giro Directo.** El ingreso corriente se afectará con el gasto corriente. Por tanto, los recursos del ingreso corriente del Giro Directo no se utilizarán para pagar pasivos de 60 y 90 días.

**Artículo 12. Inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.** El funcionario público que afecte o embargue los recursos del sistema de salud incurrirá en las sanciones previstas en la ley, sin perjuicio de las demás sanciones de orden penal, fiscal y administrativo que tuvieren lugar.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige desde el momento de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

El anterior texto, conforme en lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 (firmas de los ponentes, una vez reordenado el articulado que constituye el texto definitivo).

Los ponentes,



Bogotá, D. C.

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), según Acta número 27, Legislatura 2017-2018, fue considerado el informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto, al **Proyecto de ley número 90 de 2017**, por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud, presentado por los honorables Senadores Ponentes: Álvaro Uribe Vélez, Jorge Iván Ospina y Antonio José Correa Jiménez (Coordinador); publicado en la *Gaceta del Congreso* número 867 de 2017.

La discusión y votación del Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado se dio de la siguiente manera:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, se obtuvo la siguiente votación:

**01. Votación de la proposición con que termina el Informe de Ponencia para Primer Debate Senado, al Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado:**

Puesta en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo para Primer Debate Senado, presentado por los honorables Senadores Ponentes: Álvaro Uribe Vélez, Jorge Iván Ospina Gómez y Antonio José Correa (Coordinador); con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación, con diez (10) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de diez (10) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación.

Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los Honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Martínez Javier Mauricio y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron, porque no estaban presentes al momento de la votación. El honorable Senador Delgado Martínez Javier Mauricio, llegó en el transcurso de la sesión y participó en el resto de la votación, tal como se describe a continuación. La Honorable Senadora Pestana Rojas

Yamina del Carmen llegó en el transcurso de la sesión, luego de la discusión y votación de esta iniciativa.

**02. Discusión y votación del articulado del Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado:**

**2.1. Discusión y votación de los artículos frente a los cuales no se presentaron proposiciones: 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º y 11.**

Puesto a discusión y votación el articulado del Texto Propuesto presentado en el informe de ponencia al Proyecto de Ley número 90 de 2017 Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 867 de 2017, por solicitud de la Señora Presidenta, la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, se omitió su lectura y fueron aprobados en bloque, **sin modificaciones**, los artículos: 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º y 11, con votación pública y nominal, con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los Honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron la aprobación de los artículos: 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º y 11, porque no estaban presentes al momento de la votación.

**2.2. Discusión y votación de artículos: 12 y 13 (sin proposiciones).**

Por solicitud de la Señora Presidenta, la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, en bloque fueron puestos a discusión y votación los artículos 12 y 13, del Texto Propuesto en el Informe de Ponencia para Primer Debate, al Proyecto de Ley número 90 de 2017 Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 867 de 2018, sin modificaciones, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación, con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) Honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los Honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los Honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron los artículos 12 y 13, porque no estaban presentes al momento de la votación.

**2.3. Votación de los artículos 4º, 5º y 10, frente a los cuales se presentaron proposiciones.**

Puestos a discusión y votación los artículos 4º, 5º y 10, del Texto Propuesto del informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado**, frente a los cuales se presentaron las proposiciones descritas a continuación, por solicitud de la señora Presidente, honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, fueron puestos a discusión y votación en bloque, **acogiéndose las proposiciones** presentadas por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación, con once (11)

votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blél Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron la aprobación de los artículos 4º, 5º y 10, porque no estaban presentes al momento de la votación.

**Nota secretarial:** Las Proposiciones modificativas a los artículos 4º, 5º y 10º, fueron aprobadas, incluyendo el resto de los mencionados artículos, tal como venían propuestos en el Informe de Ponencia para Primer Debate Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* 867 de 2017.

**03. Texto de las proposiciones presentadas por el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez, frente a los artículos: 4º, 5º y 10.**

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez presentó las siguientes proposiciones a los artículos 4º, 5º, y 10, las cuales fueron aprobadas como ya se describió, así:

**3.1. Proposición al artículo 4º:**

**“PROPOSICIÓN**

Se modifica el parágrafo 2º del artículo 4º del **Proyecto ley número 90 de 2017 Senado**, “por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud”, el resto del artículo propuesto no sufre modificación:

**“Parágrafo 2º.** Ningún prestador, proveedor o asegurador en salud podrá realizar transacciones comerciales de tecnología en salud sin que sean registradas o reportadas en el Portal Único de Contratación”.

**Por:**

**“Parágrafo 2º.** Ningún prestador, proveedor o asegurador en salud podrá realizar transacciones comerciales de tecnología en salud sin que sean registradas o reportadas en el Portal Único de Contratación. **Lo anterior, con observancia del derecho a la reserva comercial reconocido al comerciante en el orden jurídico colombiano.**”

**Motivación:** Respetuosamente se solicita tener en cuenta esta adición a fin de clarificar que en el Portal se registrará la transacción efectuada que visibilice, los sujetos intervinientes, la tecnología adquirida y el precio pero con observancia del derecho del comerciante a la reserva de sus papeles como lo prevé el Código de Comercio art. 61 y la doctrina de la Superintendencia de Sociedades.

Presentada por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez”.

**En consecuencia, el artículo 4º quedó aprobado de la siguiente manera:**

**“Artículo 4º. Portal Único de Contratación de Servicios de Salud.** El Gobierno nacional apoyado en la infraestructura tecnológica y administrativa existente o la que se cree, centralizará a través de un portal único electrónico la información acerca de la adquisición y venta de tecnologías en salud del Sistema de Seguridad Social en Salud el cual será operado por la Agencia Nacional de Contratación Pública o la entidad que haga sus veces.

**Parágrafo 1º.** En el Portal Único de Contratación se registrarán las tecnologías en salud adquiridas y sus respectivos precios a fin de que las entidades visibilicen dichas transacciones comerciales y pueda hacerse una unificación de los servicios de salud.

**Parágrafo 2º.** Ningún prestador, proveedor o asegurador en salud podrá realizar transacciones comerciales de tecnología en salud sin que sean registradas o reportadas en el Portal Único de Contratación. **Lo anterior, con observancia del derecho a la reserva comercial reconocido al comerciante en el orden jurídico colombiano.**

**Parágrafo tercero.** Las entidades promotoras de salud u otras aseguradoras en salud publicarán los cinco primeros días de cada mes los pagos realizados a sus proveedores en el mes inmediatamente anterior y los proyectados para el mes siguiente. La publicación se hará tanto en la página oficial de la entidad como en el portal único de contratación”.

**3.2. Proposición al artículo 5º:**

**“PROPOSICIÓN**

Se modifica el artículo 5º del **Proyecto ley número 90 de 2017 Senado**, “por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud”, el resto del artículo propuesto no sufre modificación:

**“Artículo 5º. Determinación de las obligaciones entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.** La controversia entre aseguradores en salud, prestadores de servicios y/o entidades territoriales entre sí, que persista después de agotar el trámite de glosas y recobro deberá definirse para evitar la prescripción de los derechos. Por ello, es deber de todo acreedor acudir a la facultad jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud presentando la respectiva reclamación por las obligaciones que estime expresas, claras y exigibles. Si transcurridos treinta días, la Superintendencia Nacional de Salud no hubiere asumido conocimiento, las partes iniciarán las acciones judiciales pertinentes o podrán acordar la resolución de sus diferencias ante los tribunales de arbitramento según las reglas del Estatuto General de Arbitraje”.

**Por:**

**“Artículo 5º. Determinación de las obligaciones entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.** La controversia entre aseguradores en salud, prestadores de servicios y/o entidades territoriales, entre sí, que persista después de agotar el trámite de glosas o recobro **y que se encuentren mínimo a cuatro meses de la prescripción o caducidad administrativa o judicial,** deberán definirse mediante procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud quien decidirá en **un período máximo de 120 días hábiles** mediante fallo ordenando el pago total, parcial o el no pago de lo reclamado.

Si transcurridos treinta días de haber presentado la acción, la Superintendencia Nacional de Salud no hubiere asumido conocimiento, el interesado iniciará la acción judicial ordinaria o ejecutiva pertinente, o podrá acudir a los tribunales de arbitramento previo acuerdo entre partes según las reglas del Estatuto General de Arbitraje”.

**Parágrafo. La omisión de agotar las acciones previstas para la recuperación de los recursos de salud genera responsabilidad fiscal y las demás consecuentes.**

**Motivación:** Se ajusta el texto para señalar que el artículo aplica para la reclamación de glosas y/o recobros y para precaver la caducidad y/o prescripción

administrativa (Ley 1753 de 2016 artículo 76) o judicial. Por otro lado, se prevé el término que preventivamente el interesado debe contabilizar a fin de evitar la prescripción ya que esta es una medida de descongestión de cartera antigua. Se toma como referencia el término de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que es la acción que en nuestro orden jurídico prevé un término más corto para preparar demanda. Por último se establece el período en la cual la Superintendencia Nacional de Salud emitiría fallo en derecho.

Presentada por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez”.

**En consecuencia, el artículo 5° quedó aprobado de la siguiente manera:**

**“Artículo 5°. Determinación de las obligaciones entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.** La controversia entre aseguradores en salud, prestadores de servicios y/o entidades territoriales, entre sí, que persista después de agotar el trámite de glosas o recobro y que se encuentren mínimo a cuatro meses de la prescripción o caducidad administrativa o judicial, deberán definirse mediante procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud quien decidirá en un período máximo de 120 días hábiles mediante fallo ordenando el pago total, parcial o el no pago de lo reclamado.

Si transcurridos treinta días de haber presentado la acción, la Superintendencia Nacional de Salud no hubiere asumido conocimiento, el interesado iniciará la acción judicial ordinaria o ejecutiva pertinente, o podrá acudir a los tribunales de arbitramento previo acuerdo entre partes según las reglas del Estatuto General de Arbitraje.

**Parágrafo. La omisión de agotar las acciones previstas para la recuperación de los recursos de salud genera responsabilidad fiscal y las demás consecuentes”.**

### **3.3. Proposición al artículo 10:**

#### **“PROPOSICIÓN**

Se modifica el artículo 10 del Proyecto ley número 90 de 2017 Senado, “por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud”, el resto del artículo propuesto no sufre modificación:

**Artículo 10. Giro Directo. Teniendo en cuenta las disposiciones vigentes para la aplicación del mecanismo del giro directo en ambos regímenes,** se autoriza al Gobierno nacional girar a los prestadores de primer nivel, el cien por ciento (100%) de lo facturado cuando la modalidad sea por evento, pago global prospectivo o grupo diagnóstico. A los prestadores de II, III y IV niveles, se autoriza el giro del ochenta (80%) de lo facturado y el veinte (20%) restante, una vez se concilien las cuentas. Es obligación del representante legal del prestador aplicar los recursos provenientes del giro directo a las obligaciones laborales, seguidamente a sus prestadores y proveedores. Dicha información será publicada en el Portal Único de que trata la presente ley.

**Motivación:** Se mejora la redacción para clarificar que las condiciones de giro directo son las que rigen actualmente en el orden jurídico.

Presentada por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez”.

**En consecuencia, el artículo 10 quedó aprobado de la siguiente manera:**

**Artículo 10. Giro Directo. Teniendo en cuenta las disposiciones vigentes para la aplicación del mecanismo del giro directo en ambos regímenes,** se autoriza al Gobierno nacional girar a los prestadores de primer nivel, el cien por ciento (100%) de lo facturado cuando

la modalidad sea por evento, pago global prospectivo o grupo diagnóstico. A los prestadores de II, III y IV niveles, se autoriza el giro del ochenta (80%) de lo facturado y el veinte (20%) restante, una vez se concilien las cuentas. Es obligación del representante legal del prestador aplicar los recursos provenientes del giro directo a las obligaciones laborales, seguidamente a sus prestadores y proveedores. Dicha información será publicada en el Portal Único de que trata la presente ley.

**Nota Secretarial:** Las anteriores proposiciones aprobadas, arriba descritas, traen un error de transcripción en el año del proyecto, en su texto físico, el cual se subsanó en el presente texto: El error está en el año 2016 (Proyecto de ley número 90 de 2016), siendo lo correcto 2017 (Proyecto de ley número 90 de 2017). Así mismo, la proposición al artículo 10, tampoco traía la palabra “niveles”, la cual se le adiciona en la expresión “A los prestadores de II, III y IV niveles. ...”, tal como fue explicado por esta Secretaría y así consta en el Acta número 27, de fecha veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

Las tres (03) proposiciones fueron reproducidas mecánicamente y dadas a conocer oportunamente a los Senadores y Senadoras integrantes de esta Célula Legislativa, antes de su discusión y votación, conforme al dispuesto en la Sentencia C-760 de 2001. La secretaría dio lectura de las mismas. Todas las proposiciones reposan en el expediente del Proyecto de Ley 90 de 2017.

Para Segundo debate, se hicieron las siguientes propuestas:

– El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez expresó textualmente lo siguiente: “... si se aprueba el Proyecto para con el Senador Ospina miraríamos cómo modificar el Artículo 4° para Plenaria con el tema del Manual Tarifario (...que tenga que respetarse en el portal único que es lo obvio, las disposiciones que estén contenidas en el manual tarifario...) y hay un tema también para revisar el Artículo de inembargabilidad (...de los recursos del Sistema de Seguridad social en Salud- artículo 12) que ha presentado la Asociación Colombiana de Hospitales, porque aquí estaba su Presidente el doctor Giraldo, que lo miraríamos con él con los Ponentes y con el Senador Correa que ha sido el autor de ese artículo, también para la Plenaria y se propondría un Artículo nuevo que se ha anunciado aquí que es el Artículo de cómo utilizar las provisiones para premiar las buenas EPS y castigar a las malas”. La señora Vicepresidenta, la honorable Senadora **Sofía Alejandra Gaviria Correa**, hizo una respetuosa sugerencia al honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, en el sentido de que se permita que la doctora Luz Fanny Zambrano, Presidenta de Sintrasaludcoop, que es el Sindicato de Trabajadores de la Salud, participe y ayude en esa mesa de trabajo.

La Señora Presidenta, honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, recomendó al honorable Senador Álvaro Uribe Vélez y a los ponentes de esta iniciativa, que la proposición se mantenga como viene, pero para Segundo Debate se adicione que el I Nivel se mantiene como ya se está efectuando para no crear ninguna mala expectativa.

**04. Discusión y votación del título del proyecto de ley y el deseo de la Comisión de que este proyecto de ley pase a segundo debate:**

Puesto a discusión y votación el título del proyecto (tal como fue presentado en el Texto Propuesto del Informe de Ponencia para primer debate Senado), con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación, con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención,

ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) Honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los Honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blél Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro. Los honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen no votaron, porque no estaban presentes al momento de la votación.

El título del proyecto quedó aprobado de la siguiente manera: "por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud".

Puesto a discusión y votación el deseo de la Comisión de que este proyecto de ley pase a segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, con el mecanismo de votación ordinaria, se obtuvo su aprobación, con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blél Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro. Los honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen no votaron, porque no estaban presentes al momento de la votación.

- Seguidamente fueron designados Ponentes para Segundo Debate, en estrado, los Honorables Senadores: Álvaro Uribe Vélez, Jorge Iván Ospina Gómez y Antonio Correa Jiménez (Coordinador). Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

- La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 27, de fecha miércoles veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), de la Legislatura 2017-2018.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003 (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: Martes 03 de octubre, según Acta número 16. Miércoles 04 de octubre, según Acta número 17. Martes 10 de octubre, según Acta número 18. Miércoles 11 de octubre, según Acta número 19. Martes 17 de octubre, según Acta número 21. Miércoles 15 de noviembre, según Acta número 26. Miércoles 22 de noviembre, según Acta número 27.

**Iniciativa:** honorables Senadores: Álvaro Uribe Vélez, Antonio José Correa Jiménez, Honorio Henríquez Pinedo.

**Ponentes en Comisión Séptima de Senado para Primer Debate, honorables Senadores:** Álvaro Uribe Vélez, Jorge Iván Ospina Gómez y Antonio Correa Jiménez (Coordinador).

**Radicado en Senado:** 16-08-2017

**Radicado en Comisión Séptima de Senado:** 31-08-2017

**Radicación Ponencia para Primer Debate:** 27-09-2017

**Publicación Ponencia para Primer Debate:** 28-09-2017

**Publicaciones:**

**Texto original:** Publicado en la Gaceta del Congreso número 713/2017

**Ponencia para Primer Debate Senado:** Publicado en la Gaceta del Congreso número 867 de 2017

**Número de artículos texto original:** Trece (13) artículos.

**Número de artículos Ponencia para Primer Debate Senado:** Trece (13) artículos.

**Número de artículos aprobados en Comisión Séptima de Senado:** Trece (13) artículos.

Tuvo el siguiente concepto:

<b>CONCEPTO ACEMI</b>
<b>Fecha:</b> 01-11-2017 <b>Gaceta del Congreso número 1010 de 2017</b>
<b>Se manda publicar el día 2 de noviembre de 2017</b>

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA  
REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza la publicación, en la **Gaceta del Congreso**, del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha miércoles veintidós (22) de noviembre del año dos mil diecisiete (2017), según Acta número 27, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado**, por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud. Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

GURAMENTO EN SALUD\*: Lo anterior, en cumplimiento a lo ord Ley 1431 de 2011.



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

**CONTENIDO**

Gaceta número 1162 - lunes 11 de diciembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia texto propuesto y texto definitivo para segundo debate al 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), ..... 1

TEXTOS DE COMISIÓN

Texto definitivo, (Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, en Sesión Ordinaria de fecha: miércoles veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), según Acta número 27 de la Legislatura 2017-2018) al proyecto de ley 90 de 2017 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud. .... 19