



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° 878

Bogotá, D. C., martes, 3 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.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 PRIMER 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., 26 de septiembre de 2017

Doctor

HONORABLE SENADOR JUAN SAMY MERHEG MARÚN

Presidente

Comisión Cuarta

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer 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 designación que me hace la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del Senado de la República, y cumpliendo con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, rindo ponencia para primer 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 quince

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.

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.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia

Artículo 2º. 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.

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 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 1º 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 presupuesta 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 aplicadas 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 aquellos 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.

2. ANTECEDENTES

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

El primer avance en la generación de un mecanismo que impulsara los servicios aéreos esenciales en el país, se dio a mediados del siglo XX cuando Colombia (al igual que otros países¹), identificó en el transporte aéreo una enorme oportunidad para contribuir al desarrollo y conectividad de las regiones. Sin embargo, ni la Fuerza Aérea Colombiana, ni las empresas

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

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 número 940 del 12 de abril de 1962, el Gobierno nacional encomendó a la Fuerza Aérea la creación de un servicio especial de transporte aéreo, con el objeto de colaborar con las campañas asistenciales, colonizaciones y fomento económico y social en las regiones subdesarrolladas del país.

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

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

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

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

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

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

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

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

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 período.	
No existen estándares de servicios definidos y las frecuencias responden a criterios internos del Directorio. Lo mismo es sujeto a presiones políticas.	
Depende de las decisiones de la Fuerza Aérea Colombiana de proveer los pilotos para volar por Satena, variando a cada año para más o menos el número de pilotos militares.	

Fuente: BID 2015.

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

De manera complementaria, en el artículo 240 de la Ley 1753 de 2015⁴ se definió la viabilidad jurídica para que el Gobierno nacional otorgue subvenciones a Satena a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, como un mecanismo que garantice la sostenibilidad

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

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

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

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

3. SITUACIÓN FINANCIERA ACTUAL DE SATENA

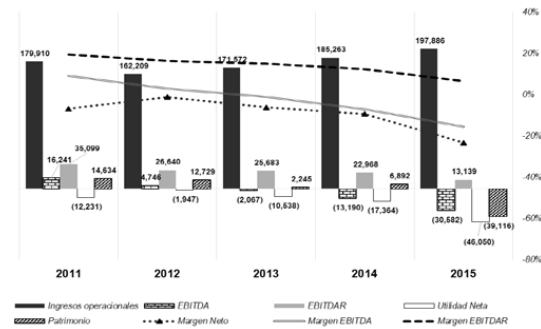
Desde 2012 Satena ha presentado un deterioro sostenido en su utilidad neta, llegando a registrar pérdidas superiores a los \$10.000 millones de pesos anuales en las tres últimas vigencias. De la misma forma, el patrimonio de la entidad ha presentado una disminución importante desde 2011, a pesar de la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

Al cierre de 2015 la entidad registró una pérdida neta de \$46.050 millones de pesos y un patrimonio negativo de \$39.116 millones de pesos - que equivale a un valor aproximado de \$-97.000 millones de pesos bajo Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), teniendo en cuenta que la entidad inició el respectivo periodo de aplicación a partir del 1° 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).

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 determinado⁵ (anexo a este documento).

Esta capitalización, junto con la subvención a la operación de rutas sociales donde la aerolínea sea único operador, la formulación de las bases de política para la reglamentación de la prestación

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

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.

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 1° de enero al 31 de diciembre de 2017”, quedando pendiente por gestionar la capitalización con aportes por \$92.835 millones de pesos distribuidos en las vigencias 2018 y 2019.

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

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

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

4. IMPORTANCIA DE SATENA PARA EL PAÍS

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

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

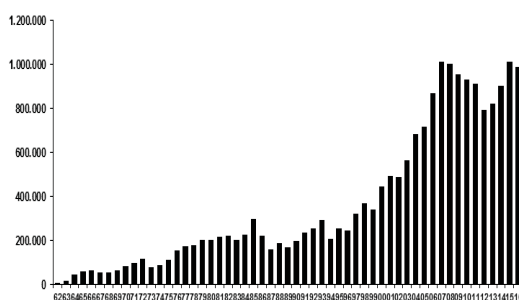
Destinos Sociales Únicos: Araracuara, Arauca, Buenaventura, Condoto, Corozal, Guapi, Inírida, Ipiales, La Chorrera, La Macarena, La Pedrera, Mitú, Nuquí, Pitalito, Puerto Asís, Puerto Carreño, Puerto Leguizamó, San José del Guaviare, Saravena, Tame, Tarapacá, Tumaco, Providencia y Villagarzón.

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

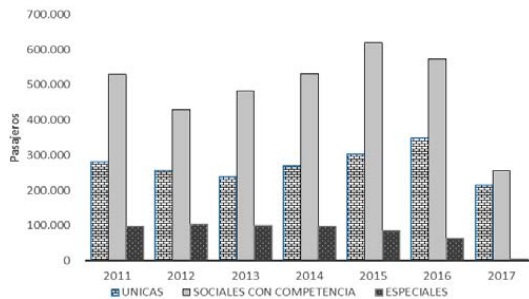


Fuente: Aerocivil / SATENA 2017.

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 quien 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 Leguizamó 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.

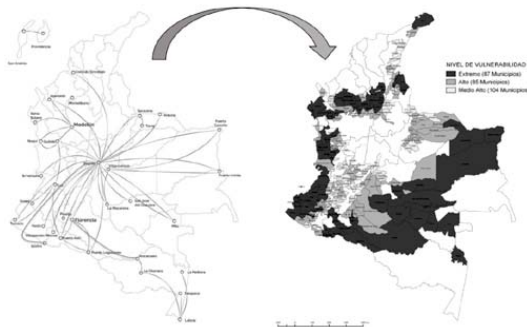
Así mismo, Satena en momentos de crisis por situaciones climáticas y de orden público, ha reaccionado de manera inmediata respaldando al Gobierno y a las poblaciones que necesitan ayuda, como fue el caso de Sogamoso y Popayán en momentos de paros “Agrario y Camionero” en 2013 y 2016, respectivamente,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

5. SATENA LA AEROLÍNEA DE LA PAZ

Por más de seis décadas el conflicto interno del país ha afectado de manera directa e indirecta a los colombianos, sin embargo son las poblaciones apartadas las que más han sufrido el yugo de la violencia, como ha sucedido en los departamentos del Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Vaupés, Arauca, Guaviare, Amazonas, Vichada y Guainía, en donde el aislamiento y la falta de conectividad facilitaron la presencia de grupos armados. Satena, desde sus inicios, ha sido testigo de esta problemática y en el cumplimiento de su misión ha respaldado el ejercicio de la soberanía y conectividad en zonas fronterizas y con baja presencia del Estado, inclusive cuando las circunstancias de orden público han estado en su peor momento.

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

Gráfica 4. Operación de Satena - Índice de vulnerabilidad



Fuente: Satena 2017/ DNP 2015.

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

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

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

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

6. FACTORES QUE AFECTAN LA VIABILIDAD FINANCIERA DE SATENA

a) Comportamiento del mercado de transporte aéreo e importancia de SATENA para el dinamismo del mercado doméstico.

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

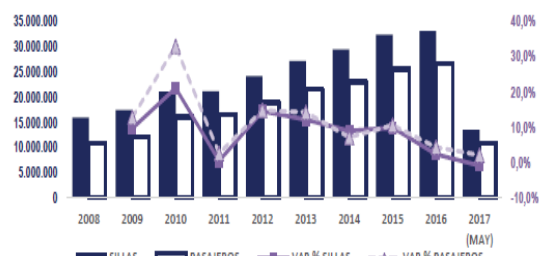
que Europa, Latinoamérica y Norteamérica, son las regiones con menores índices de crecimiento, entre un 4% y 6%.

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

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

⁸ IATA Industry Statistics Facts Sheet, June 2017

⁹ ALTA Traffic Report 2017

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, *Avialabre Seats per kilometer*). El YIELD, según cifras oficiales¹⁰, ha tenido variaciones negativas a nivel mundial desde 2012, alcanzando su valor mínimo de -11,9% en 2015, lo que significa que desde 2012 el ingreso que se percibe por tiquete vendido de acuerdo con la distancia recorrida, es menor cada

año para las aerolíneas en general, resultando en una menor rentabilidad y por ende menor ingreso para las empresas de transporte aéreo.

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

System-wide global commercial airlines	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016E	2017F
REVENUES, \$ billion	564	642	706	720	767	720	705	743
% change	18.4	14.0	9.8	2.1	6.5	-6.1	-2.0	5.3
Passenger yield, %	9.5	7.5	-1.4	-3.9	-5.5	-11.9	-8.8	-2.0
EXPENSES, \$ billion	536	623	687	695	732	659	643	687
% change	13.1	16.2	10.4	1.1	5.3	-9.9	-2.4	6.8
Non-fuel, \$ billion	385	431	459	464	507	484	511	558

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

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

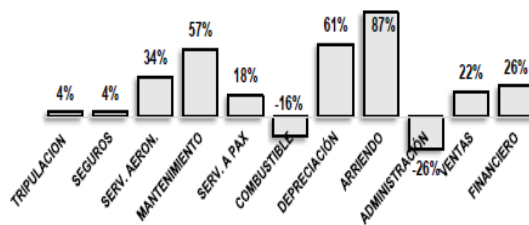
¹⁰ IATA Facts Sheet Industry Statistics 2017.

de las empresas de la industria en el país, que se vieron afectados por la revaluación del dólar.

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

Siendo el año 2015 el de mayor impacto a la rentabilidad del sector se observan fuertes variaciones frente a 2014 en cuentas como arrendamiento y mantenimiento de aeronaves con incrementos superiores al 50%, más crítico aún es el hecho de que las mencionadas cuentas representan aproximadamente el 29% de los costos de las compañías de aviación en Colombia, lo que quiere decir que un poco menos de la tercera parte de los costos de las aerolíneas aumentó en promedio un 68% con respecto al año anterior.

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



Fuente: Aerocivil /Satena 2017.

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

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 SMS¹¹, reducción de flota, ahorros en combustible y llantas, reducción de personal y reperfilamiento de deudas.

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

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

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

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

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

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

*Cifras de arrendamiento equipo aéreo, mantenimiento y reparación equipo aéreo y seguros, 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. Así mismo, 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 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

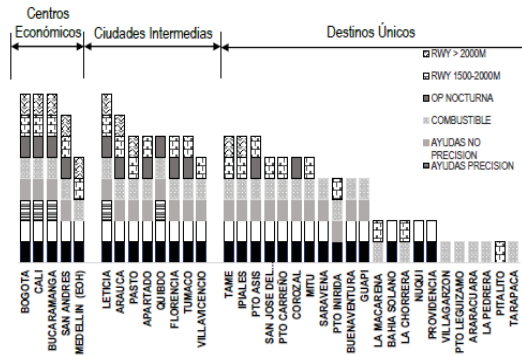
cantidad de horas en que puede diluir sus costos y, por lo tanto, el costo por hora de vuelo de esa aeronave será mayor. Así mismo, si por alguna razón el avión que está aterrizando en alguno de estos aeropuertos sin operación nocturna llega a tener un inconveniente o retraso que lo obliga a estar en 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 este avalado por las especificaciones del fabricante del avión, si 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 2000 metros en donde se puede considerar una operación de contingencia y se tiene la seguridad que la aeronave podrá sobrellevar la emergencia sin daños ni incidentes. Por tal motivo, la operación en pistas cortas requiere consideraciones especiales que el operador debe tener en cuenta y que requieren un mayor esfuerzo en tema de entrenamiento de tripulaciones y programas de seguridad operacional.

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

Gráfica 7. Restricciones operacionales de los aeropuertos sociales

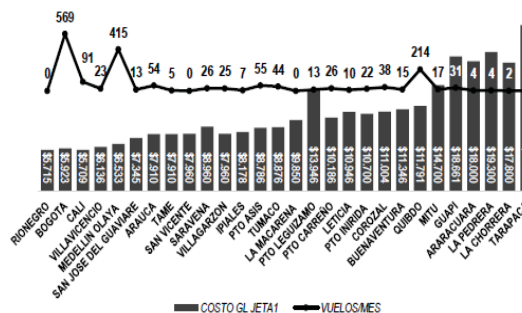


Fuente: Aerocivil /Satena 2017.

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

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

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

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

¹⁴ UAEAC-AIP Enmienda 47, junio de 2016

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

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.

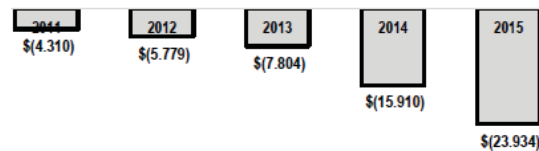
Si se comparan algunas de las rutas troncales en donde se concentra la mayor parte del tráfico nacional con las rutas sociales en donde se presta un servicio aéreo esencial y SATENA es único operador, se observa que gran parte de las rutas sociales únicas tienen distancias superiores a los 400 km llegando 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 sillars, 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 aérea¹⁶ (basado en lo dispuesto en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y la IATA), se realizó una simulación partiendo de los estados financieros de la aerolínea, con el fin de calcular el déficit generado por esta operación en los últimos cinco años, encontrando que si SATENA hubiera sido subvencionada desde el año 2011, sus pérdidas acumuladas se hubieran reducido en \$58.000 millones de pesos, aproximadamente; el resultado del cálculo año a año se observa en la Gráfica 9.

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

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



Fuente: Satena 2016.

e) Desbalance en la estructura financiera de la flota de Satena

De acuerdo con la proporción del tamaño de las aeronaves en sillars, 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. Así mismo, para ese momento dos de estas aeronaves estaban destinadas a cumplir con un contrato Chárter a largo plazo con El Cerrejón, el cual continúa vigente en la actualidad.

Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que en la capitalización realizada en 2011, si bien Satena recibió \$98.000 millones de pesos que fueron destinados al pago de parte de las obligaciones financieras, permitiendo aliviar su flujo de caja por el servicio de la deuda, el valor adicional de capitalización que se requería para ejecutar el plan de negocio de renovación de flota¹⁷ no se llevó a cabo, por lo cual la aerolínea tuvo que recurrir a la modalidad de leasing operativo como alternativa para realizar dicho proceso de renovación sin reducir, ni afectar el servicio prestado.

Fue entonces cuando se identificó que el avión ATR-42 era el más apropiado para atender las rutas de Satena¹⁸, iniciando en el 2010 el proceso de incorporación de estas aeronaves en la modalidad de leasing operativo, que para la fecha era la única opción dado que no se tenían los recursos para

¹⁷ 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.

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

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.

7. CONCLUSIONES

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

8. ANEXOS

1. Documento / Informe del BID: Análisis y Diagnóstico del Marco Institucional y Regulatorio del Sector Aero comercial en Colombia y sus Políticas Nacionales Referentes a la Prestación de Servicios a Comunidades. (Ciento dos (102) folios).
2. Documento / Decreto 942 del 10 de junio de 2016, “Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con las subvenciones a Satena S. A.”. (Tres (3) folios).
3. Documento / Decreto 703 del 3 de mayo de 2017, “Por el cual se modifica el Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa,

en lo relacionado con las Subvenciones a Satena S. A.”. (Cuatro (4) folios).

4. Documento / Resumen Ejecutivo: Problemática Financiera Satena S. A. (a corte de diciembre de 2015), elaborado en marzo de 2016 por la Dirección de Planeación Estratégica y Finanzas Corporativas (DPEFC) parte del Viceministerio de Defensa para el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED) y Bienestar del Ministerio de Defensa Nacional. (Cinco (5) folios).
5. Documento / “Proyecto de Capitalización de Satena”, elaborado en agosto de 2016 por Deloitte. (Veinte (20) folios).
6. Documento / “Business Plan Satena”, elaborado en septiembre de 2016 por Deloitte. (Cincuenta (50) folios).
7. Documento / Concepto Favorable de Viabilidad Fiscal, emitido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (Un (1) folio).

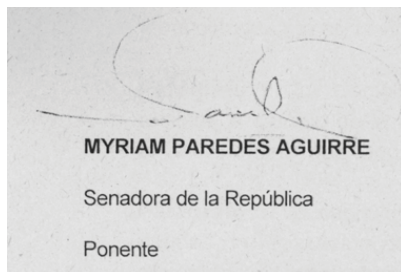
9. BIBLIOGRAFÍA

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

- IATA Industry Statistics Facts Sheet, June 2017.
- ALTA Traffic Report, 2017.
- AIP: Publicación de Información Aeronáutica (Aeronautical Information Publication): es el manual básico de Información aeronáutica de carácter permanente y cambios temporales de larga duración; esencial para la navegación aérea y las operaciones aeroportuarias.
- UAEAC- AIP Enmienda 47, junio de 2016.
- Aerocivil 2016. "Metodología para el cálculo de subvenciones a la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo en las rutas sociales con operador único- Costos operacionales e Ingresos Operacionales.
- IATA Economics, Exchange rates and aviation: examining the links, 2015.
- Informe Fundación Paz y Reconciliación, 2015.
- A.T Kearney's. Perspective on Success Factors of the Civil Aviation Business of Tomorrow, 2010.

Proposición

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).*



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER 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).

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.

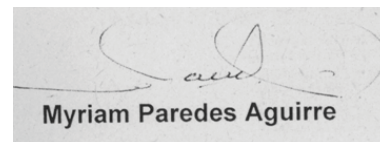
Parágrafo 2°. La Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público - recibirá, a cambio de la capitalización, el número de acciones ordinarias al valor nominal que tengan en los respectivos estatutos.

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,



Validar documento firmado: <http://www.mihacienda.gov.co/validador/validador.jspx>

52.0.1. 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. 26-29 CAN
Bogotá D.C.

Radicado entrada 1-2017-007984
No. Expediente 2230/2017/RCC

Estimado General:

En atención a la solicitud formulada mediante oficio No. OF17-2357 MDN-DVGSSEDBDPEFC del 17 de febrero de 2017 y alcance comunicado con oficio No. OF17-6809 MDN-DVGSSEDBDPEFC 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 813 de 2003.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Director General del Presupuesto Público Nacional

Revisó: John A. Campos C.
Realizó: José L. Rodríguez P.

Firmado digitalmente por: SISTEMA DE DIGITALIZACIÓN CERTIFICADA

Firmado digitalmente por: FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Director General del Presupuesto Público Nacional

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Commutador: (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-91001
aterconcento@mihacienda.gov.co
www.mihacienda.gov.co

**INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2017
SENADO, 058 DE 2016 CÁMARA**

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

Doctor

ÁLVARO ASHTON GIRALDO

Vicepresidente Comisión Cuarta

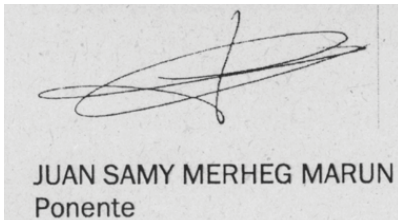
Honorable Senado de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

Honorable Vicepresidente:

Atendiendo la honrosa designación que se me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta del Senado de la República al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, *por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



JUAN SAMY MERHEG MARUN
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2017
SENADO, 058 DE 2016 CÁMARA**

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

Los términos de estudio del proyecto de ley, los presento en el siguiente orden:

1. Antecedentes del proyecto
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido del proyecto
4. Marco jurídico del proyecto de ley
5. Antecedentes
6. Comentarios al proyecto de ley
7. Texto propuesto para el primer debate al proyecto de ley
8. Proposición

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por los honorables Representantes a la Cámara Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado, remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes.

En la sesión de la Comisión Cuarta de la Cámara celebrada el día 29 de marzo de 2017 fue aprobado en primer debate el presente proyecto de ley.

En Sesión Plenaria del día 30 de agosto de 2017, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones.

El 27 de septiembre de 2017, fui nombrado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la Republica como Ponente para primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto 523 de 1976 como Ente autónomo de orden departamental, en Ente autónomo del orden nacional.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara consta de cinco (5) artículos, incluida la vigencia, a saber:

El primer artículo, establece el objeto del referido proyecto, tal como ya se enunció.

El segundo artículo, define el alcance de la transformación de la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

El tercer artículo, dispone que el Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El cuarto artículo, establece que la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

El quinto artículo, determina que esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, *por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones*, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

5. ANTECEDENTES

Como base de estudio para la elaboración del presente proyecto de ley, los autores tuvieron en cuenta importantes y muy pertinentes reflexiones de orden social, económica, educativa y legal, a saber:

En primer lugar se hace una radiografía muy exacta de la situación actual de la Universidad de La Guajira en los siguientes términos: este es un ente universitario autónomo de carácter estatal, de servicio público cultural, abierto, participativo, pluralista y humanista, de orden departamental creada el 12 de noviembre de 1976 por Decreto 523 del Despacho del Gobernador, en cumplimiento de las Ordenanzas 011 y 022 de 1975. Reconocida como Universidad mediante Resolución número 1770 del 24 de junio de 1995 del Ministerio de Educación Nacional, con domicilio principal en la ciudad de Riohacha, departamento de La Guajira, República de Colombia y su radio de acción podrá extenderse al territorio nacional, mediante creación de seccionales, extensiones, sedes y centros de Proyección Social; goza de autonomía académica, administrativa, financiera, presupuestal, personería Jurídica y patrimonio propio e independiente. De igual manera puede extenderse a nivel internacional en los programas académicos que la institución lidere.

Como institución de educación superior estatal de mayor cobertura en el departamento, se nutre de diferentes campos de la ciencia y la tecnología; forma profesionales que perciben, aprenden, aplican y transforman los saberes y la cultura a través de las funciones que le son propias: el desarrollo y la difusión de la Ciencia y la Tecnología y la formación de científicos; el fomento y el desarrollo de la actividad económica y la formación de emprendedores; el desarrollo y la transmisión de la cultura; la profesionalización y el compromiso social; con una organización académico-administrativa soportada en procedimientos que la dinamizan para proyectarse hacia el entorno.

Se autocontrasta en la multiculturalidad con miras al etnodesarrollo, por lo cual diseña y ejecuta

estrategias que la hacen competitiva, eficiente y eficaz. En consecuencia, ante los problemas sociales y culturales forma y educa técnicos, tecnólogos y profesionales comprometidos consigo mismos, con el entorno local, regional, nacional e internacional, afianzando la colombianidad.

La Universidad de La Guajira oferta actualmente 38 programas académicos distribuidos de la siguiente manera; a nivel de pregrado (22), tecnológico (3), técnico profesional (2), especializaciones (3), maestrías (6), doctorado (2). De estos programas el nivel profesional representan el 56.4%, maestría el 15.4%, seguidos de tecnológicos y especializaciones con el 7.7% cada una, luego se encuentran los niveles de técnica profesional y doctorado con el 5.1% cada una.

La Universidad cuenta con extensiones en los municipios de Maicao, Fonseca, Villanueva y Montería y una población estudiantil a la fecha de 14.538 estudiantes en su mayoría estratos 1 y 2. Dicha cifra ha logrado un incremento significativo año tras año, toda vez que para el 2011 se contaba con (7.435 estudiantes), en el 2012 (7.494 estudiantes), en el 2013 (9.839 estudiantes), en el 2014 (11.153), en el 2015 (14.773 estudiantes).

La nómina de docentes es de 1.258, de los cuales solo 170 están vinculados de tiempo completo como docentes de Planta representando estos en un 13% y el 87% restante, docentes Ocasionales y Catedráticos de medio tiempo. Dicha planta está constituida por 442 docentes profesionales lo que representa el 35.1%, 525 especialistas que representa el 41.7%, 228 maestrantes que representa el 18.1%, 43 doctores que representa el 3.4%, y 20 posdoctores que representa el 1.6%. Sin embargo, se ha hecho magnos esfuerzos para otorgar a los docentes comisión de estudio de alto nivel en miras de la calidad y la acreditación orientada a lograr un incremento de Maestrantes, doctores y posdoctores.

La Acreditación la conforman 15 programas de los 38, necesitando acreditar el 61,6% faltante de los programas; toda vez que encontrándose la Universidad de La Guajira en el año de la consolidación del proceso de Acreditación le asume a esta adaptar estrategias para continuar con el crecimiento de la calidad; la cual busca garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos de conformidad con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Educación.

En segundo lugar, los autores establecen la forma en que dicha alma mater juega un papel importante dentro del departamento:

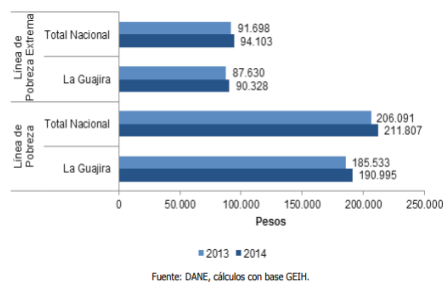
Para ello tienen en cuenta que la educación es vital para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, nivelar las desigualdades económicas y sociales, para acceder a mejores niveles de empleo, para elevar las condiciones culturales de la población, para

ampliar las oportunidades de los jóvenes, para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho, y para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación. Es decir, que la Universidad de La Guajira se encuentra en perpetuo crecimiento y va orientada a la permanencia de ser cada vez más accesible de conformidad con las condiciones económicas de los guajiros, para así disminuir los índices de pobreza y erradicación de la pobreza extrema, por lo cual se debe mantener y fortalecer las estrategias empleadas como lo son programas de comedores estudiantiles, gratuidad de la matrícula, y transporte escolar; es por ello que se crea la necesidad de fortalecer la estructura educativa para el mejoramiento de la calidad de educación, bajo un enfoque de inclusión, organizando currículos pertinentes y contextualizados a las necesidades de nuestros indígenas y del departamento.

En tercer lugar los autores del referido Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara ponen en evidencia el enorme rezago social y económico del departamento de La Guajira al considerar que hoy en día tiene el mayor índice de analfabetismo en Colombia y la etnia wayúu el mayor porcentaje de analfabetismo entre los indígenas, según datos del DANE; para mitigar esta problemática se deben hacer esfuerzos a nivel departamental y/o municipal y un mayor compromiso lo tiene la Universidad de La Guajira, pues debe fortalecer y adquirir estrategias para la creación de programas académicos atractivos y necesarios para el desarrollo de la población perteneciente a la etnia wayúu.

A este efecto se demuestra gráficamente el comportamiento de las líneas de Pobreza y Pobreza Extrema en el departamento para los años 2013-2014 representando el porcentaje de las personas encontradas en esa situación:

Gráfico 3. Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2013-2014



Por otro lado, La Guajira de conformidad con el índice de competitividad a fecha 2015 el cual estudia la carga, peso y desviación estándar de los factores de la competitividad se encuentra en el nivel Bajo y con un puntaje de 25,7%¹.

Se puede destacar, que el departamento no solo enfrenta la peor sequía desde hace 30 años,

también vive el drama de ver a los niños morir de hambre y desnutrición y al transcurrir el tiempo, incrementa esta problemática para los menores de 5 años. La sequía o escases del recurso hídrico como es el agua, perjudican a esta parte de la región, debido a que a menos lluvias, menos agricultura y más animales muertos, entrando en crisis la problemática alimentaria, este es el panorama de la difícil situación que padece el departamento.²

Si bien según los datos de la ENSIN, en el 2010 el departamento presentaba los siguientes indicadores: Desnutrición Crónica de niños y niñas menores de 5 años: 28%, Desnutrición Global de niños y niñas menores de 5 años: 15,5%, Desnutrición Aguda de niños y niñas menores de 5 años: 2%. Con respecto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) según el DANE 2013 en el departamento presentó un Total de: 44,41% Cabecera: 30,83% Resto: 59,38%. En el mismo año en lo que respecta a la Tasa de Analfabetismo en el departamento se registró un Total de: 5,7% Urbano: 3,8% Rural: 12,7%. En el área rural dispersa La Guajira de conformidad con censo del DANE, 2015 ocupó el primer lugar en no contar con servicios y/o centro de salud con un 27,4%³.

En el mismo sentido el departamento de La Guajira tiene como Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM) del 77.1%, siendo este un alto porcentaje que identifica las múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida; creándose una mayor desigualdad entre los habitantes del departamento.

Según información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el 2014 se adelantó una brigada de atención en el departamento, y se encontró 2.223 niños menores de 5 años con problemas graves de desnutrición, de los cuales 525 con desnutrición severa y con riesgo de fallecer.⁴

En cuarto lugar los autores del proyecto de ley en comento hacen una atinada presentación de la situación deficitaria de la Universidad de La Guajira la cual a la fecha no cuenta con una Facultad de Ciencias de la Salud aun cuando es indiscutible la necesidad de la misma, teniendo en cuenta que en área rural dispersa de este departamento son insuficientes los servicios de centros de salud y es oportuno reducir el riesgo de la desnutrición y la mortalidad en esta zona del país. Del mismo modo, no cuenta con programas vitales para el desarrollo socioeconómico como lo son: Arquitectura, Comunicación Social, Ingeniería de Minas y Petróleo, Turismo, entre otros; y por tanto la Universidad no tiene como aportarle a la región dichos profesionales, reduciendo con esto la posibilidad de empleo para los guajiros.

¹ Índice de competitividad de los departamentos de Colombia, Oficina CEPAL en Colombia, septiembre, 2015.

² DANE, 2014.

³ Censo Nacional Agropecuario, septiembre 26 de 2015.

⁴ *El Tiempo* edición, 2016.

Traer a esta región básicamente a la Universidad de La Guajira el programa de Ingeniería de Minas y Petróleos es vital para el departamento, toda vez que el territorio genera o dispone de materia prima para producir energía eléctrica de diferentes modalidades, a base de gas natural, con el que se abastece el suministro doméstico vehicular del 50% en el territorio nacional, el carbón, el aire (eólica), el sol y el agua entre otros. Así mismo, es importante la buena explotación y determinación del uso del suelo del departamento de La Guajira para aportar al desarrollo de la región, porque como bien es sabido este territorio de Colombia es el mayor proveedor interno de gas natural, mayor exportador de carbón y aun así ocupa los últimos lugares en pobreza en la escala nacional.

A lo anterior se suma que el departamento de La Guajira no atraviesa por su mejor periodo fiscal teniendo en cuenta que para el año 2016 cuenta con un presupuesto de cuatrocientos mil millones de pesos \$400.000.000.000, y tiene deudas por pagar, acreencias y servicios, por cerca de trescientos sesenta mil millones de pesos \$360.000.000.000, según informe suministrado por la Gobernadora electa ante los medios de comunicación; siendo esta situación alarmante para la Institución, toda vez que por Ley 30 de 1992 la Gobernación es la encargada de girar los recursos a la Universidad de La Guajira para su financiación.

Como consecuencia de la crisis de nuestro departamento y los insuficientes recursos de la Universidad de La Guajira, en los últimos periodos se ha incrementado una preocupante situación, puesto que la Universidad se le ha imposibilitado cancelar los salarios de la planta docente en oportunidad; siendo el resultado de ello la abdicación de los docentes por ser este su principal fuente de ingresos.

Conjuntamente, la Universidad de La Guajira, a la fecha, no cuenta con la Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo, de conformidad con la respuesta emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio de fecha 5 de junio de 2015 y Radicado 2-2015-021311; los cuales dichos recursos eran destinados a la comisión de estudio de los docentes, salida de campo de los estudiantes, inversión en tecnologías e infraestructura como también a los grupos de investigación, siendo estos últimos de trascendental importancia para la institución puesto que para el año 2002 se contaba con dos (2) grupos de investigación y en el 2016 se cuenta con (35) grupos de investigación siendo evidente el crecimiento significativo y el avance que estos le propician a la universidad.

Por su parte la Universidad de La Guajira se le avecinan grandes retos para seguir explotando el potencial cultural, turístico, étnico y así fortalecer el desarrollo económico del departamento teniendo en cuenta que fue categorizada Riohacha como Distrito Especial mediante Ley 1766 de 2015 “por medio de la cual se le otorga la Categoría de

Distrito Especial Turístico y Cultural a Riohacha, capital del departamento de La Guajira”.

Así las cosas, si la Universidad de La Guajira sigue con el presupuesto proveniente de la Gobernación no podrá afrontar los desafíos futuros exponiéndonos a una eventual crisis toda vez que para los retos, proyección y crecimiento de la misma demanda un mayor presupuesto.

Ahora bien si la Universidad llega a convertirse en orden nacional se podrá seguir con la dinámica en pro del crecimiento y desarrollo del departamento.

6. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

Es importante tener en cuenta que el presente proyecto de ley está enmarcado en el **Plan Maestro de Regionalización** del Ministerio de Educación, según el cual:

- Este Plan es un mecanismo que permite generar **oportunidades** de acceso a educación superior de **calidad** para la población en las **regiones**.

“- Se plantean los siguientes retos:

- Disminuir las asimetrías en los resultados educativos de las ciudades capitales versus los departamentos.
- Plantear acciones acordes con la diversidad regional.
- Consolidar un sistema de transferencia de créditos académicos que permita a los estudiantes comenzar estudios en región y culminarlos en ciudades.
- Garantizar una oferta de la educación superior que corresponda a las necesidades de la economía local y regional.
- Llegar a que la investigación de las IES en regiones aporte a la solución de problemas territoriales”.

De otro lado, y en consideración de los ponentes, la iniciativa legislativa que proponen los honorables Representantes a la Cámara Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado, constituye un tema del mayor interés público para la población del departamento de La Guajira, la Región Caribe y el país en general, teniendo en cuenta el aporte que hará a la solución de graves problemas de orden económico, social y educativa en dicho departamento, permitiendo a la nación saldar esta histórica deuda que tiene con la apreciada población de dicho territorio.

El análisis normativo que sustenta este acervo se consigna por los autores en los siguientes términos:

De acuerdo con la normatividad existente, el artículo 69 de la Constitución Política, establece que “*Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con*

la ley. La ley establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado”. Esta autonomía universitaria se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior, y para el caso en particular, la Universidad de La Guajira, la cual tiene derecho a crear y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, organizar sus actividades científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes o Estatutos y hacer cumplir su misión, visión y función institucional.

Ahora bien, las mismas funciones se encuentran descritas en la **Ley 30 de 1992** “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, que establece como uno de sus principales objetivos el de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público, tal como lo establece el artículo 3°, en los siguientes términos:

“El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.”

El artículo 57 de la ley hace alusión a las características y el carácter especial del régimen de las universidades, este término consiste igualmente, en la libertad de acción que tiene la Universidad de La Guajira como ente de educación superior, definida en la Ley 30 de 1992.

“Artículo 57. Las Universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

“Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

“El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley.”

“Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal”.

Por su parte los artículos 84, 85 y 86 de la misma ley indican que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, como está constituido los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales de educación superior y como está constituido el presupuesto de las universidades nacionales, departamentales y municipales para su financiación, de los cuales se transcribe sus apartes:

“Artículo 84. El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 85. Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

- a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.”

Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.”

En el mismo sentido, el artículo 5° del Decreto número 523 de 1976, establece:

“Artículo 5°. El patrimonio de la Universidad estará constituido por: a) Los aportes anuales que el departamento fije para su funcionamiento. b) Los aportes de otras entidades públicas a privadas de orden municipal, departamental o nacional, con destino a financiar programas generales o específicos de la institución. c) Los aportes que hagan los particulares con carácter de donación o administración de bienes. d) Los demás bienes que adquiera a cualquier título.”

El artículo 67 de la Carta Política, establece que la Nación y las entidades territoriales deben participar en la financiación y administración de los servicios educativos estatales y el artículo 356 consagra que la ley debe determinar el situado fiscal, con lo que quiere destacar que el presupuesto de las universidades está conformado por los recursos nacionales y territoriales cuando se trata de instituciones creadas por las Asambleas o los Concejos y esto es una razón adicional para que la Contraloría Departamental sea el órgano de fiscalización.

De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha 26 de marzo de 2015, emite concepto en el que indica lo siguiente:

“La Nación, los departamentos y los municipios tienen el deber constitucional y legal de participar en la financiación de las entidades públicas del sector educativo, en todos sus órdenes. Además, siguiendo el artículo 84 de la Ley 30 de 1992, el gasto público en educación se considera gasto público social, es de obligatoria inclusión en el presupuesto, y tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Es importante señalar además, que de acuerdo con el parágrafo del artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (norma compiladora del Estatuto Orgánico del Presupuesto), el gasto público social de las entidades territoriales ¿no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial”.

...

... la obligación de contemplar en el presupuesto una partida para financiar a determinada universidad dependerá del nivel al que esta pertenezca, y dicha circunstancia se conoce observando qué autoridad profirió su acto de creación.

En ese orden de ideas, el artículo 85 literal a) de la Ley 30 de 1992 establece que las partidas presupuestales de los niveles nacional, departamental y municipal hacen parte de los ingresos y del patrimonio de las universidades públicas. Sin embargo, las obligaciones de las autoridades que participan en la elaboración del presupuesto son diferentes en cada nivel.

Por un lado, el artículo 86 establece expresamente que las universidades de todos los órdenes siempre recibirán recursos presupuestales de la Nación, y ellos están destinados específicamente para funcionamiento e inversión de las universidades públicas.”

El Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha febrero 5 de 2016, define las Instituciones de Educación Superior (IES), como entidades que cuentan con arreglo a las normas legales, con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano.

Establece la clasificación de las mismas de la siguiente manera:

“**Clasificación A:** El carácter académico constituye el principal rasgo que desde la constitución (creación) de una institución de educación superior define y da identidad respecto de la competencia (campo de acción) que en lo académico le permite ofertar y desarrollar programas de educación superior, en una u otra modalidad académica.

Según su carácter académico, las Instituciones de Educación Superior (IES) se clasifican en: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Universidades.

Clasificación B: Según la naturaleza jurídica, la cual define las principales características que desde lo jurídico y administrativo distinguen a una y otra persona jurídica y tiene que ver con el origen de su creación. Es así que con base en este último aspecto las instituciones de educación superior son privadas o son públicas.

Las instituciones de educación superior de origen privado deben organizarse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Estas últimas aún no han sido reglamentadas.

Las instituciones de educación superior públicas o estatales se clasifican, a su vez en:

- Establecimientos públicos
- Entes universitarios autónomos.

Los primeros tienen el control de tutela general como establecimiento público y los segundos gozan de prerrogativas de orden constitucional y legal que inclusive desde la misma jurisprudencia ha tenido importante desarrollo en cuanto al alcance, a tal punto de señalar que se trata de organismos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público.

Los entes universitarios autónomos tienen autonomía especial en materia de contratación, régimen especial salarial para sus docentes (Decreto 1279/02), tienen un manejo especial en materia presupuestal y tienen aportes especiales que deben mantenerse por parte del Gobierno nacional (artículo 87 Ley 30 de 1992). Todas las universidades públicas conforman el Sistema de Universidades Estatales (SUE).

Creación de Instituciones de Educación Superior (IES) en Colombia

Los requisitos y trámites para constituir una institución del nivel superior están consignados en la Ley 30 de 1992. Las instituciones son fundamentalmente de dos clases u orígenes: públicas o privadas.

Instituciones de origen público o estatal

Para la creación de instituciones que tengan origen y naturaleza pública es necesario:

- Elaborar un estudio de factibilidad socioeconómico que reúna las condiciones indicadas en los artículos 59 y 60 de la Ley 30 de 1992.
- Una vez evaluado el estudio de factibilidad por parte de la Sala Institucional de la Comisión Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), y aprobado por parte del(a) señor(a) Ministro(a) de Educación Nacional, debe tramitarse, según el orden al que pertenecerá la institución, un proyecto de ley, ordenanza o un acuerdo.
- Emitida la norma de creación a la luz de las normas nacionales y registradas en

el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), la institución puede iniciar sus actividades, pero el ofrecimiento de programas está sujeto a la aprobación de los correspondientes registros calificados conforme con la Ley 1188 de 2008.

- *El trámite administrativo se adelanta a través de una herramienta tecnológica diseñada por el Ministerio de Educación Nacional, denominada Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES).*

...

La institución debe adelantar el procedimiento de registro calificado, que se encuentra regulado en la Ley 1188 de 2008, de los programas académicos de educación superior que pretenda desarrollar, y cuenta con un término de dos años para iniciar actividades académicas”.

Ahora bien, con respecto a la transformación de la Universidad de La Guajira en institución educativa del orden Departamental en ente del orden nacional, se trae a colación la Sentencia C-1019 de 2012 de la Corte Constitucional, que en uno de sus apartes establece:

“3.3.3. Ahora bien, la Ley 805 de 2003 transformó la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada, al definirla en su artículo 1°, como un ente Universitario Autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector defensa, los familiares de todos los anteriores, y los particulares que se vinculen a la universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo que a las políticas y a la planeación del sector educativo se refiere”.

Varias fueron las razones que llevaron al legislador a cambiar la naturaleza jurídica de este ente universitario:

1. *La necesidad de ajustar su actividad educativa al marco que regula el régimen de las universidades públicas, o bien la Ley 30 de 1992.*
2. *La importancia de otorgarle personería jurídica para permitirle a la Universidad organizarse como un ente universitario autónomo, para adquirir derechos y obligaciones, así como solicitar beneficios para el desarrollo de sus objetivos y para certificarla en los títulos universitarios otorgados.*
3. *El hecho de que el representante legal de la institución no fuera el rector sino el Ministro de Defensa.*

4. *El que la institución no pudiera promover la investigación científica porque los recursos recibidos del gobierno se utilizaban para pago de personal.*

5. *Porque era necesario que la Universidad desarrollara su propio programa y no el del Ministerio de Defensa.*

Cabe anotar que tanto la adscripción como la vinculación denotan una relación de dependencia entre organismos principales de la administración y los organismos que deben actuar bajo su coordinación. Por el contrario, las universidades estatales como entes autónomos se caracterizan por el hecho de no pertenecer a ninguna rama del poder ni de la administración nacional, tal y como lo precisó la Sentencia C-121 de 2003 que declaró infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 78 de 2001 Senado de la República, 161 de 2001 -Cámara de Representantes, “por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada”.

Como se anotó anteriormente, la Universidad presentó un cambio de estatus y fue reconocida en la misma sentencia, con autonomía en modificar sus estatutos, adoptar sus regímenes, aplicar o disponer de sus recursos, entre otros, tal como se describe en la misma sentencia, así:

“Es decir, que mediante el proyecto de ley bajo revisión se crea una universidad pública del orden nacional, en virtud del cual, tiene derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

...

5.3.3. *Tal y como lo establece el artículo 1° de la Ley 647 de 2001, el régimen especial de las universidades estatales u oficiales, comprende, entre otras, la organización y elección de directivas. Con respecto a este punto, la Ley 30 de 1992 dispone que la dirección de estos entes universitarios, corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector, debiendo los dos órganos de gobierno estar previstos en el estatuto general, y ser acordes con su naturaleza y campos de acción de la institución. En el artículo 63 de la Ley 30, se determina que en estas universidades se deberá garantizar la representación del Estado y la comunidad académica de la universidad en los órganos de dirección.*

El régimen especial de las universidades públicas y oficiales, se justifica en el hecho de que estas instituciones manejan recursos públicos y a que a través suyo se promueve directamente el servicio público de la educación, por lo cual es fundamental establecer canales de articulación con el Estado y la sociedad en aras de que esta misión se cumpla adecuadamente. Además, como entes públicos, a las universidades se les exige el cumplimiento de la obligación de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la C. P. para el cumplimiento de las funciones del Estado.

5.3.4. Aunque se establezca la participación de representantes del Estado en sus órganos de gobierno, la normatividad y la jurisprudencia han reconocido que lo anterior no significa que dichas instituciones hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado, “pues las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional”. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político.

La misma sentencia establece como son creadas las universidades públicas en Colombia, quienes son sus representantes, así:

“5.3.4. Las Universidades Públicas en Colombia, son creadas por ley y cuentan con representantes del Estado en sus órganos de dirección sin que ello atente contra su autonomía universitaria. Este es el caso, como justamente lo anotan algunos intervinientes, entre otras, de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, o la Universidad del Cauca.”

Por su parte, la Sentencia de **C-220 del 97 de la Corte Constitucional** determinó que en lo presupuestal las universidades del Estado deberán acoger los principios establecidos en la Ley 30 de 1992 y las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de La Nación que no contravengan los principios de autonomía universitaria, para lo cual se transcribe a continuación a partes de la misma:

“Lo que realmente define y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la “autonomía” que la Constitución les reconoce en forma expresa, de tal suerte, que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección,

orientación, interferencia o confesionalismo por el gobierno”. (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1994, M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell).

En esa oportunidad, esta Corporación reconoció la pertinencia de la categoría que creó el legislador, “para enmarcar el diseño de la universidad oficial”, en un esquema de organización que fuera acorde con el carácter autónomo que con rango de norma constitucional se consagró en la Carta Política para dichas instituciones, eso no quiere decir, sin embargo, como quedó anotado previamente, que el legislador carezca de competencia para modificar o derogar la decisión legal que se comenta, este bien podría recurrir a modificar esa figura o a crear otra, siempre y cuando la categoría que decida aplicar a las universidades del Estado, para cualquier efecto, no contraría u obstaculice el principio fundamental de la autonomía universitaria, que es precisamente lo que ocurre cuando, con base en una interpretación equivocada de la norma atacada, el ejecutivo las asimila, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, cuyas características esenciales son inaplicables, por contrarias, a instituciones para las cuales es esencial el ejercicio de su autonomía.

La violación del principio constitucional de autonomía universitaria, no se deriva, como quedó anotado, de la omisión de dichas instituciones en las excepciones establecidas en la norma acusada, facultad privativa del legislador, tampoco de su presunta inclusión tácita en una categoría jurídica que por definición les es contraria, conclusión que proviene de una interpretación equivocada de la norma, pues el legislador, teniendo en cuenta que por su carácter de órganos autónomos del Estado, las universidades públicas están sometidas a un régimen especial y que dicho régimen está consagrado en la Ley 30 de 1992, simplemente no las mencionó. Esta circunstancia hace necesario que la Corte module los efectos de su decisión, pues dicha norma desarrolla materias que son competencia del legislador, emanadas de lo dispuesto en el artículo 352 de la C. P., que no contrarían el ordenamiento superior, siempre y cuando se entienda que su mandato no es aplicable a las universidades del Estado, por lo cual la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la misma, esto es en el entendido de que sus disposiciones no cobijan a las mencionadas instituciones.

Sexta. El principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto, contenidas en el Capítulo 3 del Título XII de la Carta Política.

El presupuesto público, es, según la doctrina, “...un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos, que normalmente cada año efectúa el órgano de representación en ejercicio del control político que

en materia fiscal le corresponde”. La elaboración del mismo está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal, entre ellos cabe destacar el denominado principio de unidad presupuestal, según el cual “...los ingresos y gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal; el principio de universalidad, que consiste en que todas las rentas y todos los gastos sin excepción, figuren en el presupuesto; el principio de unidad de caja, que señala que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del Capítulo 3 del Título XII de la C. P., que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, las asambleas departamentales, o los concejos municipales (artículo 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (artículo 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C. P. (artículo 347); y que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (no así de los órganos autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en el artículo 69 de la C. P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender assimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado.

Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C. P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.

Quiere decir lo anterior, que dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Ahora bien, vale aclarar, que sobre el presupuesto general de la Nación que aprueba anualmente el Congreso, el ejecutivo tiene suficiente capacidad para, como lo ha dicho esta Corporación, reducir “...en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto.” Lo que no puede hacer el ejecutivo es decidir cómo esas reducciones de carácter general (en el sentido de aplazamiento o reducción propiamente dicha de las apropiaciones aprobadas por la ley), afectan los presupuestos de los entes autónomos, en el caso que se analiza de las universidades del Estado, las cuales deberán, autónomamente, a través de sus máximos órganos de gobierno –sus consejos superiores–, definir y establecer sus prioridades:

“...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en la posibilidad que estas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto. En este orden de ideas aparece claramente que el gobierno, con el fin de poder cumplir sus responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la

valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles.” (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997, M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero).

Lo dicho hasta ahora, reivindicando la realización del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política, de ninguna manera puede interpretarse, en el caso de las universidades del Estado, en el sentido de que dichas instituciones deban estar exentas del cumplimiento de las normas superiores mencionadas, de lo que se trata es de señalar que es necesario que el legislador determine para ellas, como en efecto lo hizo a través de la Ley 30 de 1992, un tratamiento especial, acorde con la naturaleza que les es propia, que les permita desempeñarse en su doble condición de entes públicos a los que se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

Vale aclarar que la categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

Ese tipo de tratamientos especiales, cuyo diseño atiende las singulares características y objetivos de las instituciones a las que se dirigen, no es extraño ni contradice, como quedó demostrado, los mandatos de la Constitución, pues ella previó en el artículo 113 la existencia de órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las Ramas del Poder Público.

Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquellas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes

autónomos, les dio a estas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales si integran las ramas del Poder Público.”

7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2017 SENADO, 058 DE 2016 CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2017 SENADO, 058 DE 2016 CÁMARA

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden Departamental, en ente autónomo del orden nacional.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

Artículo 3°. El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Una vez aprobada la presente ley, la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

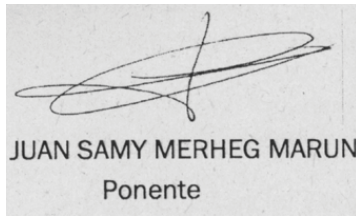
Artículo 5°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicitarle a la Honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara,

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

Del honorable Senador,



**TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE
LA HONORABLE PLENARIA CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 128 DE 2017 SENADO, 058 DE 2016
CÁMARA**

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden Departamental, en ente autónomo del orden nacional.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad

de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

Artículo 3°. El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Una vez aprobada la presente ley, la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

Artículo 5°. *Vigencia.* Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CONTENIDO

Gaceta número 878 - Martes 3 de octubre de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y al Proyecto de ley numero 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).	Págs. 1
Informe de ponencia primer debate, texto propuesto y texto aprobado en segundo debate al Proyecto de ley número 128 de 2017 Senado, 058 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.....	18