

Bogotá D. C., 08 de mayo de 2018

Doctor

EDUARDO AGATÓN DÍAZ GRANADOS ABADÍA

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

República de Colombia

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del PROYECTO DE LEY No. 211 DE 2018 CÁMARA, 57 DE 2017 SENADO "POR LA CUAL SE AUTORIZA A LA NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - CAPITALIZAR AL SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. SATENA"

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta, y en atención a lo establecido en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al PROYECTO DE LEY No. 211 DE 2018 CÁMARA, 57 DE 2017 SENADO "POR LA CUAL SE AUTORIZA A LA NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - CAPITALIZAR AL SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. SATENA

1) TRÁMITE LEGISLATIVO:

El presente proyecto de ley fue radicado en el Senado de la República el día primero (01) de agosto de 2017 por el señor Ministro de la Defensa, doctor Juan Carlos Villegas Echeverri, siendo ese mismo día asignado su conocimiento, a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente. El día quince

(15) de septiembre de 2017 fue nombrada como ponente para primer debate la Honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre, posteriormente. El veintidós (22) de noviembre de 2017 fue aprobado por unanimidad el proyecto en mención, siendo designados como ponentes para segundo debate las Honorables Senadoras Myriam Alicia Paredes Aguirre y Nohora Setella Tovar Rey. Mediante oficio del veintiuno (21) de marzo de 2018, fuimos nombrados como ponentes para primer debate de este proyecto por el Presidente de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes.

2) NORMAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY:

Artículo 150 de la Constitución Política:

"Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)"

Artículo 154 de la Constitución Política:

Esta norma superior prescribe que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de sus miembros, del Gobierno Nacional, de entidades como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República o por iniciativa popular.

Artículo 334 de la Constitución Política:

"ARTICULO 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 359 de la Constitución Política.

"ARTÍCULO 359. *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. (...)".

Artículo 140 de la Ley 5ª de 1992:

Este artículo hace referencia a que tienen iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley, los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, El Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Artículo 240 de la Ley 1753 de 2015:

"Artículo 240. Rutas Sociales Satena. *Con el fin de promover la prestación del servicio de transporte aéreo en las regiones de difícil acceso y conectividad, el Gobierno nacional podrá otorgar subvenciones a Satena S.A., a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional para la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo en aquellas rutas sociales en las cuales Satena S.A. se 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”.

Artículo 109 Ley 1815 de 2016:

"ARTÍCULO 109 LEY 1815 DE 2016. 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.

Artículo 7 Ley 819 de 2003:

"ARTÍCULO 7 Ley 819 de 2003. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”

Código de Comercio -Libro V, Capítulo Preliminar y Segunda Parte:

Este estatuto regula en forma general la navegación aérea, definiéndola como de utilidad pública y estableciendo la soberanía estatal sobre el espacio aéreo nacional. En este sentido se regula lo relacionado con la autoridad

aeronáutica, el personal aeronáutico, la infraestructura del sector, entre otros aspectos.

Ley 105 de 1993:

Esta Ley establece el carácter de servicio público del transporte, además establece la planeación del sector transporte, la infraestructura especial para el transporte aéreo a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y las funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios.

Ley 336 de 1996:

Por medio de esta ley se adopta el estatuto nacional del transporte.

3) CONTEXTO GENERAL:

Siguiendo al autor del Proyecto de Ley, debe destacarse que desde el año 1962 le fue encomendado a la Fuerza Aérea por parte del Gobierno Nacional, la creación de un servicio especial de transporte aéreo, esto con el fin de realizar campañas asistenciales, procesos de colonización y fomento económico en las zonas más apartadas del país.

En virtud del anterior encargo, y mediante la Resolución No. 020 de 1962, se creó el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, el cual fue reformado posteriormente mediante 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.

Mediante el Decreto Ley 2344 de 1971, Satena transforma su naturaleza jurídica a Empresa Comercial del Estado y se le otorga personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente para lograr la integración regional de los territorios más vulnerables del país.

Como medida de apoyo financiero, el Gobierno Nacional entre los años 1998 y 2001, otorgó a Satena un subsidio a la operación social, alcanzando un monto de \$4.092 millones de pesos en el año 2000.

Continuando con las transformaciones societarias, en el año 2010, mediante la Ley 1427 se autorizó la transformación de Satena en Sociedad de Economía Mixta por Acciones del orden nacional, de carácter anónimo y vinculada al Ministerio de Defensa Nacional. En esta reforma se autorizó una capitalización de la entidad del orden de \$98.000 millones de pesos que tenían por fin aliviar el flujo de caja de la entidad.

No obstante esta capitalización efectuada en años recientes, la sostenibilidad financiera de la entidad no ha podido garantizarse, por cuanto existen altos costos asociados a la prestación de servicios aéreos sociales, que conllevan un desbalance en la estructura de financiación de la flota, a lo que se suma la revaluación del dólar del año 2015 que ha impactado negativamente la estructura de costos de la compañía en tanto que su actividad misional está permanentemente ligada a la divisa norteamericana.

Por otro lado, la prestación de servicios aéreos esenciales en Colombia, de acuerdo con estudio adelantado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2015 carece de criterios de selección de rutas, no cuenta con subsidios estatales y no posee parámetros de conectividad definidos, lo cual afecta claramente el modelo de negocio que desarrolla Satena y debe ser enfrentado a través de la definición de los conceptos de ruta social, criterios de elegibilidad, nivel de servicio y mecanismos de transferencia del aporte financiero.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera en la operación a destinos sociales donde Satena sea el único

operador, el Gobierno nacional, a través de la Ley 1753 de 2015 quedó facultado para otorgar subvenciones a la aerolínea a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional. En este sentido se expedieron los Decretos 942 del 10 de junio de 2016 y el Decreto 703 del 3 de mayo de 2017, cuyo propósito fue determinar las rutas sociales sujetas a subvención durante las vigencias 2016 y 2017 respectivamente y determinar los parámetros de liquidación y desembolso del dinero a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional.

La situación financiera de Satena ha reportado un deterioro sostenido en la utilidad neta, registrando pérdidas superiores a los \$10.000 millones de pesos anuales en las tres últimas vigencias. Adicionalmente, el patrimonio de la entidad ha presentado disminuciones importantes, registrando al cierre del año 2015 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; situación esta que ubica a Satena en causal de disolución, con un nivel patrimonial inferior al 50% del capital autorizado y pagado.

Por su parte, el EBITDAR disminuyó en el año 2015 en un 43%, debido al aumento de la Tasa Representativa del Mercado y a su impacto en los costos de mantenimiento y reparaciones.

En el año 2016 por su parte, se ha registrado un incremento en los ingresos y una optimización en la operación, cerrando el ejercicio con un patrimonio negativo de \$-101.596 millones de pesos, con ocasión de resultados acumulados de ejercicios anteriores.

Debido a lo anteriormente expuesto Satena requiere un aporte económico total por parte del Estado de \$142.000 millones de pesos distribuidos en tres vigencias, lo anterior con miras a equilibrar su estructura de capital a través de la reducción del monto de su deuda y la adquisición de aeronaves.

Así las cosas, la viabilidad financiera de la entidad estará garantizada a través de la subvención a la operación de rutas sociales donde la aerolínea sea el único operador, la

formulación de las bases de la política para la prestación de los servicios aéreos esenciales y el replanteamiento de aspectos de índole estratégico, operativo y financiero.

Actualmente, solamente se requiere gestionar la capitalización de la entidad con aportes por \$92.835 millones de pesos que serán distribuidos en las vigencias 2018 y 2019, toda vez que, mediante la Ley 1815 de 2016 se autorizó la asunción de la deuda de Satena por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta el margen de configuración que el constituyente le otorgó al legislador en relación con la actividad legislativa, se pone en consideración del Congreso el presente Proyecto de Ley.

4) OBJETO DEL PROYECTO:

Dentro de la estructura del proyecto, los autores plantean al Congreso de la República, en una iniciativa de tres (03) artículos, ocuparse del estudio y aprobación de la autorización al 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. Dicha capitalización se realizará en dos vigencias: 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.

En razón de la capitalización descrita, el Ministerio de Hacienda y Crédito público recibirá el número de acciones ordinarias al valor nominal que tengan en los respectivos estatutos.

5) PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y de acuerdo a lo expuesto en la ponencia, proponemos a los Honorables Representantes a la Cámara aprobar en primer debate el PROYECTO DE LEY No. 211 DE 2018 CÁMARA, 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", con el pliego de modificaciones y el texto propuesto como definitivo adjuntos:

De los Honorables Representantes,

JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Honorable Representante

MARIO ALBERTO CASTAÑO PERÉZ
Honorable Representante

6) PLIEGO DE MODIFICACIONES

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY No. 211 DE 2018 CÁMARA, 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"

Analizado el contenido del presente proyecto de ley y teniendo en cuenta que mediante la Ley 1815 de 2016 se autorizó la asunción de la deuda de Satena por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hace necesario precisar con mayor claridad que los dineros autorizados para capitalizar al Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A. (Satena S.A.) mediante este proyecto de ley, serán destinados

exclusivamente al apalancamiento de la adquisición de aeronaves.

ARTÍCULO ANTERIOR	COMENTARIO	ARTÍCULO MODIFICADO
<p>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.</p> <p>Parágrafo 1°. La presenta 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.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo 3°. La capitalización podrá realizarse mediante la asunción de deudas, la realización de aportes en especie, aportes en dinero u otra modalidad de</p>	<p><u>Teniendo en cuenta que es necesario que los dineros de la presente capitalización se destinen exclusivamente al apalancamiento de la adquisición de aeronaves de acuerdo con el plan de negocios establecido para el efecto, se modificará el Parágrafo tercero del proyecto en este sentido.</u></p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo 1°. La presenta 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.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo 3°. La capitalización se realizará en dinero, el cual se destinará exclusivamente a la compra de aeronaves de acuerdo con el plan de</p>

fortalecimiento patrimonial.		negocios que se apruebe para el efecto.
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.	<u>Queda igual</u>	
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	<u>Queda igual</u>	

TEXTO QUE SE PROPONE COMO DEFINITIVO PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY No. 211 DE 2018 CÁMARA, 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

En uso de sus facultades Constitucionales y Legales,

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 se realizará en dinero, el cual se destinará exclusivamente a la compra de aeronaves de acuerdo con el plan de negocios que se apruebe para el efecto.

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

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

De los Honorables Representantes,

JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Honorable Representante

MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ
Honorable Representante