

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-955 de
2007 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*Limitación a la libre competencia por prerrogativas en favor de una empresa
industrial y comercial del Estado*

Magistrados Ponentes

Dr. Álvaro Tafur Galvis

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	NORMAS DEMANDADAS	5
3.	PROBLEMA JURÍDICO	6
4.	CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	7
5.	DECISIÓN.....	13
6.	ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....	13

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-955 DE 2007 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Limitación a la libre competencia por prerrogativas en favor de una empresa industrial y comercial del Estado

Magistrado Ponente

Dr. Álvaro Tafur Galvis

1. Introducción

Demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “*entidades públicas*” que hacen parte del literal c) del artículo 4° -modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984-, y los artículos 27 y 28 del Decreto Ley 2344 de 1971 “*Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”*”, ya que vulneran los artículos 13, 95, numeral 9°, 217, 333, 355 y 363 de la Constitución Política, así como los artículos 3°a, 3°b, 4° y 96ª de la Convención de Chicago de 1944 sobre Aviación Civil Internacional, los artículos 2° y 3°, numeral 2° de la Convención para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves de 1970 y los artículos 51 y 52 del Protocolo I y 13 del Protocolo II Adicionales a los Convenios de Ginebra.

Asimismo, entre los argumentos expuestos por el demandante, se destacan los siguientes:

De acuerdo con el Decreto-Ley 2344 de 1971 (parcialmente modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984), el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” es una empresa industrial y comercial del Estado del nivel nacional, cuyo propósito es el de garantizar el servicio de transporte aéreo de pasajeros, correo y carga en las regiones más apartadas del país. No obstante, también realiza una amplia operación comercial en diversas regiones del país, declarada ajustada a la ley mediante sentencia del 23 de junio de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en donde se decidió sobre la acción de cumplimiento para limitar las actividades de SATENA a las regiones más apartadas del país y para que se abstuviera de adelantar operaciones en rutas comerciales.

Afirmó que los artículos 4°, literal c (parcial), 27 y 28 del Decreto Ley 2344 de 1971, confieren a la empresa estatal tres privilegios específicos de los cuales no gozan las demás empresas prestadoras del servicio público de transporte aéreo: (i) la posibilidad de recibir donaciones de entidades públicas; (ii) la posibilidad de prestar el servicio

de aeronavegación civil con aviones militares; y (iii) excluir a la Empresa del pago de los impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento.

Señala que, dado que los aviones de SATENA son militares, no les rigen los requisitos y condiciones previstos en el Reglamento Aéreo Colombiano (RAC), los cuales responden a la naturaleza específica del servicio de transporte aéreo y a los parámetros que internacionalmente se han establecido para la seguridad y efectividad de la aeronavegación civil.

Señala que por medio de un par de decisiones judiciales se ha denegado la solicitud para regular, administrar, vigilar, controlar y limitar la operación de SATENA a las regiones apartadas del país, debido a los aviones militares que utiliza y a que los privilegios competitivos de los que goza respecto de su operación comercial, son un medio a través del cual la empresa puede alcanzar su cometido institucional.

Señala que, bajo el principio de igualdad, en virtud de las normas acusadas que le confieren las prerrogativas con las que cuenta SATENA para facilitar el cumplimiento de su misión, limitan el derecho a la libre competencia frente los demás participantes y no obedecen a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Afirma que las empresas privadas a costa de su mercado y bajo reglas carentes de transparencia, terminan subsidiando indirectamente las actividades "sociales" de las empresas industriales y comerciales del Estado productoras de bienes o prestadoras de servicios relacionados con la satisfacción de necesidades socialmente preferentes, tal como sucede con SATENA.

Además, afirma que, de acuerdo con el literal c) del artículo 4° del Decreto-Ley 2344 de 1971 (parcialmente modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984), se viola el artículo 355 superior, ya que permite que SATENA reciba donaciones de entidades públicas en especie y en industria.

Señala que al distinguir lo civil y lo militar, el artículo 27 acusado, vulnera el artículo 217 de la Constitución Política, así como algunas normas internacionales, ya que al permitirle a SATENA contar con aviones militares para realizar operaciones comerciales en un mercado definido, estaría incurriendo en una extralimitación de la función constitucional asignada a las fuerzas militares.

Señala el demandante que el artículo 28 acusado vulnera los artículos 95-9 y 363 superiores, pues le otorga a SATENA como empresa prestadora del servicio de transporte aéreo, beneficios tributarios que no son equiparables con las cargas que deben soportar las demás empresas con las que compite en desarrollo de la operación comercial que realiza.

Como intervenciones dentro del proceso de constitucionalidad, participaron:

El Ministerio de Defensa Nacional, actuando a través de apoderada judicial, solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.
La Secretaría General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
La Asociación Colombiana del Transporte Aéreo -ATAC-.
ADA, Aires S.A., Aerorepublica S.A. y Avianca S.A.
SATENA.

El Señor Procurador General de la Nación, mediante el concepto número 4154, recibido el quince (15) de agosto de 2006.

2. Normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas:

“DECRETO NUMERO 2344 DE 1971

(diciembre 3)

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

DECRETA:

(...)

CAPITULO VI

Disposiciones Varias

(...)

Artículo 27. *Conforme a lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley 80 de 1968, los aviones de “SATENA”, en su operación nacional tienen la calidad de aviones militares y estarán sometidos al régimen jurídico que sobre aeronavegación rige para éstos. Sin embargo, los casos de responsabilidad contractual o extracontractual que sean consecuencia directa del empleo de dichos aviones en servicio de transporte aéreo, se someterán al derecho común.*

Artículo 28. *El Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”, goza de los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación, y queda exonerado de todos los gravámenes e impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento.*

(...)

DECRETO NUMERO 2180 DE 1984

(septiembre 4)

por el cual se modifica el Decreto-Ley 2344 de 1971, reorgánico del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, “SATENA” y se dictan otras disposiciones

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 19 de 1983,

DECRETA:

(...)

Artículo 1

(...) “El artículo 4° quedará así:
El patrimonio de SATENA está constituido por:

- a) *Los bienes muebles e inmuebles que haya adquirido o llegare a adquirir, así como todas aquellas inversiones temporales y depósitos en dinero o en especie que obtenga y posea a cualquier título;*
- b) *Las acciones, participaciones o aportes en sociedades o empresas organizadas o que se organicen, de conformidad con su objeto social y con las autorizaciones legales;*
- c) *Las donaciones que se hagan a SATENA por parte de entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, con autorización de la junta directiva,*
- d) *Los aportes que el Gobierno le asigne para adelantar programas de inversión en las vigencias que así lo determinen;*
- e) *El aporte que el Gobierno le asigne para la compra, construcción y adecuación del material aéreo e instalaciones terrestres;*
- f) *Las utilidades netas de cada vigencia fiscal.*

Las rentas de SATENA están constituidas por:

- a) *Los aportes que anualmente se incluyan en el presupuesto nacional;*
- b) *Las utilidades provenientes de la explotación comercial de sus bienes muebles e inmuebles y los recursos de capital;*
- c) *Las demás que le sean reconocidas por leyes, decretos, ordenanzas o acuerdos.*
(...)”

3. Problema Jurídico

Frente al caso objeto de estudio, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

- i) ¿De acuerdo con el literal c) del artículo 4° del Decreto-Ley 2344 de 1971 (parcialmente modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984), al permitir que SATENA reciba donaciones de entidades públicas, se vulneran los artículos 13, 333 y 355 de la Constitución?
- ii) ¿De acuerdo con el artículo 27 del Decreto Ley 2344 de 1971 “*Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”*”, al permitir que SATENA utilice aviones militares para prestar el servicio de transporte aéreo de carácter comercial y estar por fuera de la regulación y control de la AEROCIVIL, se vulneran los artículos 13, 217 y 333 de la Constitución, así como la Convención de Chicago de 1944 sobre Aviación Civil Internacional - arts. 3a, 3b, 4 y 96a-, la Convención para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves de 1970 -arts. 2º y 3-2- y los Protocolos I y II Adicionales a los Convenios de Ginebra, -arts. 51 y 52 y 13 respectivamente-?

- iii) ¿De acuerdo con el artículo 28 del Decreto Ley 2344 de 1971 *“Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”,* al eximir a SATENA del pago de impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento, se vulneran los artículos 13, 95-9, 333 y 363 superiores?

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

- 4.1 Frente a la acusación formulada en contra de la expresión “entidades públicas” que hacen parte del literal c) del artículo 4° -modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984- del Decreto Ley 2344 de 1971 “Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”, la cual violaría supuestamente el artículo 355 superior, señala la Corte que el demandante parte de un presupuesto errado, a saber, la naturaleza privada del servicio aéreo a territorios nacionales SATENA. Pues resulta claro que según el régimen establecido para las empresas industriales y comerciales del Estado, sobre todo en el caso de SATENA, el ejercicio de una actividad industrial y comercial conforme a las reglas del derecho privado no es óbice para que considerar que SATENA sea una entidad pública.**

Lo anterior, precisa la Corte, debido a que SATENA como empresa industrial y comercial del Estado es una entidad descentralizada creada por la Ley, que hace parte de la rama ejecutiva del poder público (art 115 C. P. art. 38 Ley 489 de 1998) vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y está encargada de “desarrollar la política y los planes generales que en materia de transporte aéreo para las regiones menos desarrolladas del país, adopte el Gobierno Nacional” (art. 1° D.L. 2344 de 1971).

Así, sobre este aspecto la Corte concluye que el hecho de que las empresas industriales y comerciales del Estado, actúen conforme al derecho privado y que incluso por razón de su objeto puedan competir con empresas privadas en los términos a que alude el artículo 87 de la Ley 489 de 1998, no significa que con ello se elimine la naturaleza jurídica pública que les es propia.

Asimismo, reitera, SATENA es evidentemente una empresa pública de la categoría industrial y comercial y como tal desarrolla su objeto para la prestación del servicio aéreo de transporte en los términos que le ha señalado la Ley.

Por otra parte, frente al cargo formulado por el demandante, la Corte indica que al ostentar SATENA la calidad de una empresa pública de la categoría industrial y comercial, mal puede entenderse desconocido el artículo 355 superior, que alude a la prohibición a todas las ramas u órganos del poder público para decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de

derecho privado. A lo que añade, que lógicamente no se consideran auxilios o donaciones para este efecto las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas, naturaleza que es claro que tienen las empresas industriales y comerciales del Estado y por lo tanto SATENA.

- 4.2 Con relación a la acusación formulada en contra del artículo 27 del Decreto Ley 2344 de 1971 “Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales ‘SATENA”, por la supuesta vulneración del artículo 217 de la Constitución, la Corte expone que al ser SATENA una entidad descentralizada creada por la Ley que forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y al estar encargada de “desarrollar la política y los planes generales que en materia de transporte aéreo para las regiones menos desarrolladas del país, adopte el Gobierno Nacional” (art. 1° D.L. 2344 de 1971), es evidente que la vinculación señalada en la ley de dicha Empresa Industrial y Comercial del Estado al Ministerio de Defensa Nacional, no la convierte en parte de las Fuerzas Militares.**

Asimismo, continúa la Corte, no puede afirmarse que mediante el artículo 27 acusado se esté atribuyendo a las Fuerzas Militares -y en particular a la Fuerza Aérea-, funciones comerciales por el hecho de que una Empresa Industrial y Comercial del Estado, encargada de desarrollar una actividad comercial en materia de transporte aéreo y en cumplimiento del objeto que le fue asignado por la ley, opere con aeronaves que se rigen por las normas que se aplican a las aeronaves militares en materia de aeronavegación.

Finalmente, concluye la Corte que no se vislumbra entonces una vulneración del artículo 217 superior, por el hecho de que el artículo 27 acusado señale que las naves del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA en su operación nacional tienen la calidad de aviones militares y estarán sometidas al régimen jurídico que sobre aeronavegación rige para éstos, pues en manera alguna puede considerarse que por lo previsto en dicho artículo, las Fuerzas Militares adelanten labores comerciales que las desvían de su objeto institucional.

- 4.3 Respecto a los argumentos expuestos por el demandante, con relación a las expresiones “entidades públicas” que hacen parte del literal c) del artículo 4° -modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984- y el artículo 27 del Decreto Ley 2344 de 1971 “Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” en cuanto permiten que dicha empresa i) reciba donaciones de entidades públicas y ii) preste el servicio aéreo de transporte con aviones militares, violan los artículos 13 y 333 de la Constitución porque de esta forma se le conceden privilegios de los que están privadas las demás empresas comerciales que prestan el servicio público de transporte aéreo y se altera la libre competencia entre las**

mismas, la Corte recuerda que en una decisión precedente -Sentencia C-1231 de 2005- frente a una acusación por la supuesta vulneración de los artículos 13 y 333 superiores contra las mismas disposiciones que ahora se atacan, se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo pues consideró que no se encontraban reunidos los presupuestos necesarios para proceder a efectuar el juicio de constitucionalidad.

4.4 Con relación a los alcances y límites del derecho a la libre competencia en la jurisprudencia Constitucional, en particular en relación con la participación de empresas públicas y privadas en condiciones de igualdad en la prestación de un servicio público, la Corte ha precisado que en este campo si bien el principio de la libre competencia se encuentra claramente reconocido y protegido en el Estado social de Derecho, el mismo no puede entenderse carente de límites.

Además, añade la Corte, que si bien es cierto, en materia económica son principios rectores de la actividad de los particulares los de la libre iniciativa y el de la libre competencia en condiciones de igualdad, este principio, al aplicarse al ámbito de los servicios públicos debe entenderse en armonía con las reglas que constituyen el régimen jurídico de los mismos, adoptadas por el legislador dentro del marco específico señalado por el constituyente para dichos servicios, de lo que resulta que el régimen de libre competencia en condiciones de igualdad debe acomodarse a las reglas especiales que de allí se derivan.

La Corte concluye, que las tensiones que se presentan entre las libertades económicas (la libre competencia económica, la libertad de empresa, la libre iniciativa privada, etc) y el principio de primacía del interés general pueden conducir a la limitación de dichas libertades, siempre y cuando (i) se lleven a cabo por ministerio de la ley (C.P. art. 334); (ii) respeten el núcleo esencial de la libertad objeto de limitación; (iii) obedezcan al principio de solidaridad o algún otro principio o finalidad expresamente señalados en la Constitución y, finalmente; (iv) respondan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

4.5 Respecto de la acusación formulada en contra de las expresiones “entidades públicas” que hacen parte del literal c) del artículo 4º-modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984- y del artículo 27 del Decreto Ley 2344 de 1971 “Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”, por la supuesta violación de los artículos 13 y 333 superiores, debido a los privilegios que le conceden a SATENA y de los cuales están privadas las demás empresas comerciales que prestan el servicio público de transporte aéreo con lo que se altera además la libre competencia entre las mismas, la Corte precisa que en desarrollo de dicho principio contenido en el artículo 13 de la Carta Política, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que

pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles.

A continuación, la Corte constata que a partir de la premisa según la cual el conjunto de las empresas que prestan el servicio público de aviación están en la misma situación de hecho y, en tal virtud, deben quedar sujetas exactamente a las mismas reglas sin ningún tipo de excepción. Empero, es claro que esa aproximación sólo considera a quienes intervienen en dicha prestación en su condición de agentes económicos dentro del mercado, sin tener en cuenta las particularidades jurídicas de cada uno de ellos y que necesariamente los distinguen. Dicha aproximación no toma en cuenta que en este caso se está en presencia de la prestación de un servicio público, con todo lo que ello implica al tiempo que desconoce la especial misión social asignada en armonía con la Constitución por el Legislador a SATENA en función de la realización de superiores intereses y finalidades que ella establece (arts 1, 334, 366 C.P.).

Seguidamente, añade la Corte que desde la perspectiva de su régimen jurídico y de su finalidad social una y otra categoría de empresas prestadoras del servicio público de transporte aéreo no están en la misma situación de hecho. Pues las empresas privadas pueden libremente reinvertir sus utilidades, o distribuir las entre sus propietarios, al paso que la empresa estatal debe destinarlas exclusivamente a asegurar la prestación del servicio que les asigna la Ley en las zonas más apartadas del país. Su diferente régimen jurídico implica también un distinto manejo económico, menos “libre” en el caso de las públicas.

Al respecto, hace énfasis la Corte, en que SATENA, como empresa industrial y comercial del Estado, hace parte de la rama ejecutiva del poder público (art 115 C.P.) y en ese orden de ideas, la búsqueda y logro de los intereses generales, evidentemente, impone una gestión objetiva que debe encauzarse mediante la observancia, entre otros, de los principios enunciados en el artículo 209 constitucional, propios del quehacer administrativo público, y del ámbito del derecho público; los cuales no pueden predicarse ni todos, ni con la misma intensidad y profundidad en relación con las actividades de los particulares.

Explica la Corte, que en este caso las características de la gestión pública empresarial, implican tener presente siempre la necesidad de que la gestión del dinero público se ve sometida a controles que garanticen la máxima transparencia y la mayor eficacia social, sin que la búsqueda de una mayor flexibilidad y eficacia de la gestión, a través de la sujeción de entidades públicas a las disposiciones aplicables a los particulares, pueda enervar el cumplimiento de las finalidades propias definidas en la Constitución.

Es por eso, que, agrega la Corte, SATENA como empresa industrial y comercial, es una forma en que el Estado asume la prestación del servicio público de transporte aéreo que le corresponde, en este caso, asegurando así la prestación

eficiente del servicio público en todo el territorio nacional y a todos sus habitantes.

Asimismo, continúa la Corte, al prestar el servicio público a través de SATENA, el Estado busca garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en cumplimiento de los fines sociales que le asisten. Es así, como en cumplimiento del artículo 13, el cual dispone que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados, en este caso las personas de las zonas más apartadas del país. Todos estos aspectos dan claro fundamento y especificidad a la función atribuida a SATENA, concebida para atender a territorios afectados por ostensibles deficiencias en el campo social y que se encuentran en circunstancias particulares para atender los imperativos del desarrollo.

Señala la Corte, que en el caso que se analiza de las empresas que prestan el servicio público de aviación, no puede afirmarse que, siquiera como agentes simplemente económicos, estén en la misma situación de hecho. Pues la finalidad social de contribuir con la prestación del servicio público de transporte aéreo al mejoramiento económico de las zonas menos desarrolladas, impide comparar a SATENA con las empresas de carácter privado que, si bien prestan igualmente el servicio público de transporte aéreo, no tienen a cargo las responsabilidades que sí corresponden a la referida empresa estatal según la Ley.

En este sentido, concluye la Corte, que no resulta comparable la situación de SATENA con la de las empresas privadas prestadoras del servicio público de aviación en cuanto a i) la posibilidad o no de recibir donaciones de entidades públicas y ii) regirse por unas determinadas reglas de aeronavegación y un régimen de controles diferente al de las aeronaves civiles. Es decir, bajo el test de igualdad propuesto por el demandante, indica la Corte, cuando el primer elemento del mismo es saber que se *esté frente a supuestos de hecho que sean comparables* y este no se cumple, ello impide que se desarrolle el instrumento metodológico aludido y debe entonces constatarse que la violación al artículo 13 superior no se configura y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

4.6 En cuanto al cargo de violación del derecho de libre competencia, la Corte reitera que con relación a la prestación de un servicio público, la regla general es que la participación en condiciones de igualdad entre las empresas públicas y privadas que concurren a la prestación del servicio, no es absoluta.

Asimismo, agrega la Corte, el derecho a la libre competencia debe ser valorado desde la perspectiva de los empresarios que compiten en un determinado mercado, pero también desde la perspectiva de los consumidores o usuarios particularmente en el tema de la libre elección.

En este sentido, la Corte señala que en el presente caso, no puede afirmarse que con las disposiciones acusadas se esté frente a una situación en la que se establezca una restricción irrazonable y desproporcionada del derecho a la libre competencia de las empresas privadas que prestan el servicio público de transporte aéreo. Pues, desde la perspectiva de los empresarios que participan en la prestación de este servicio público, es claro que la interacción en condiciones de igualdad entre una empresa pública como SATENA, encargada de la prestación de un servicio de transporte aéreo en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y las empresas privadas, no puede entenderse que resulta alterada por el hecho de que la empresa estatal reciba donaciones de entidades públicas y preste el servicio encargado por el legislador con aviones militares, los cuales se encuentran sometidos a las normas de aeronavegación previstas para estos.

Agrega la Corte, que ante la posibilidad de recibir donaciones, esto fue establecido así por el legislador debido a que por la naturaleza de SATENA, aquellas deben destinarse al cumplimiento de las finalidades propias de la misma y en definitiva, desde esta perspectiva no resulta comparable con las empresas privadas.

Ahora bien, respecto del carácter militar de los aviones de SATENA, la Corte pone de presente que tal situación no comporta que la Empresa estatal no esté sujeta en esta materia a controles, ni que se encuentre liberada del cumplimiento de las normas internacionales sobre aeronavegación, o en materia de seguridad. Pues en este caso, la autoridad aeronáutica encargada de la aeronavegabilidad de los aviones es la Dirección de Ingeniería y Mantenimiento Aeronáutico. Asimismo, continúa la Corte, los certificados de aeronavegabilidad expedidos para los aviones de SATENA, se expiden de acuerdo con el Convenio sobre Aviación Civil Internacional del 7 de Diciembre de 1944 aprobado por la Ley 12 de 1947 y con las disposiciones del Manual de Mantenimiento Aeronáutico FAC.

Teniendo en cuenta lo anterior, para poder llevar a cabo la prestación del servicio público encomendado de manera especial por el legislador a SATENA, existe un sistema de controles diferente del que se aplica a las empresas privadas, en función de la particular condición de SATENA, sin que ello afecte los derechos y condiciones de los usuarios. Controles que mirado en conjunto, pueden considerarse incluso, agrega la Corte, en términos de competitividad, más restrictivo y limitante que el que se aplica a las empresas privadas.

Por lo tanto, señala la Corte, las condiciones especiales que las disposiciones acusadas establecen para facilitar el cumplimiento de la misión señalada en la ley a cargo de SATENA, no pueden ser consideradas como una restricción desproporcionada que obstruya de manera grave la libertad económica o restrinja irrazonablemente la libre competencia, pues con ellas no se está coartando el derecho de las demás empresas a participar en el mercado, ni se

está imponiendo un monopolio en la prestación, ni mucho menos se está concediendo una posición dominante en favor de SATENA, porque para ella también existe limitaciones derivadas de condición especial, y en particular de la obligación que tiene de asegurar el servicio de transporte aéreo en aquellas zonas en donde ninguna otra empresa lo presta por su baja o nula rentabilidad.

Finalmente, la Corte hace énfasis en que la libre competencia no debe ser entendida sólo desde la perspectiva de los competidores, sino, también desde los usuarios, y desde este punto de vista debe señalarse que en relación con ellos lo que garantiza SATENA es la prestación de un servicio que de otra manera en función de los imperativos económicos propios de la actividad privada no podría ser prestado.

5. Decisión

La Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- INHIBIRSE en relación con la acusación formulada en contra del artículo 27 del Decreto Ley 2344 de 1971 “Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” por el supuesto desconocimiento de los artículos 3a, 3b, 4 y 96a de la Convención de Chicago de 1944 sobre Aviación Civil Internacional, los artículos 2º y 3-2 de la Convención para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves de 1970 y los artículos 51 y 52 del Protocolo I y 13 del Protocolo II Adicionales a los Convenios de Ginebra, por ineptitud sustantiva de la demanda.
- INHIBIRSE en relación con la acusación formulada en contra del artículo 28 del Decreto Ley 2344 de 1971 “Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” por ineptitud sustantiva de la demanda sobre el aparte que señala que SATENA, goza de los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación y por carencia actual de objeto en relación con el aparte que señala que dicho Servicio “queda exonerado de todos los gravámenes e impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento”.
- Declarar EXEQUIBLES, las expresiones “entidades públicas” que hacen parte del literal c) del artículo 4º -tal como quedó modificado por el Decreto Ley 2180 de 1984- y el artículo 27 del Decreto Ley 2344 de 1971 “Por el cual se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”.

6. Análisis y conclusiones

Frente a lo que finalmente se pronunció la Corte, es importante resaltar que todo el análisis se desprende de la asignación que le hace el legislador a una empresa industrial

y comercial del Estado, para que, de manera especial se haga cargo de prestar un servicio público que por factores vistos desde las perspectivas de los competidores, no va a resultar atractivo por su baja o nula rentabilidad y desde el punto de vista de los usuarios, es una necesidad imperante que debido a la función de las condiciones económicas propias de la actividad privada no podría ser prestado, el Estado lo asume en cumplimiento de una obligación que le asiste, teniendo de presente los fines para los cuales ha sido conformado, como es en este caso garantizar el acceso al servicio público de transporte, encargado de permitir la movilización de cosas o personas de las zonas más apartadas del país, en territorios afectados por ostensibles deficiencias en el campo social y que se encuentran en circunstancias particulares para atender factores que son importantes para el desarrollo de las sociedades.

Teniendo en cuenta la función encomendada a SATENA, es necesario que el Estado garantice de manera eficiente y permanente la prestación del servicio público de transporte aéreo, por lo tanto, el legislador previó como una forma de subsidiar dicho servicio, las donaciones que hagan entidades públicas. Asimismo, de forma válida y conforme a los preceptos constitucionales aplicables al caso, el artículo 27 del Decreto Ley 2344 de 1971, estableció que los aviones que utilice SATENA en la prestación del servicio, tengan la calidad de aviones militares, dada la facilidad para acceder a los mismos por estar a cargo del Estado su administración y operación, los cuales deberán estar acordes a los lineamientos que las disposiciones especiales pongan de presente para este tipo de vehículos.

Finalmente y ante la presunta violación a la libre competencia, para la Corte fue claro, que en ningún momento SATENA se involucra en la prestación de un servicio que invada la esfera del mercado en el que participan empresas privadas, pues fue claro que, aunque prestaran el mismo servicio público, el objetivo que marca la diferencia es el cumplimiento de un fin público a cargo de SATENA, que de manera especial fue encargado por el legislador y debido a esa condición, se crearon diferentes formas de garantizar la prestación del servicio, sin que ello conlleve a limitar el derecho de las demás empresas a participar en el mercado, ni imponer un monopolio en la prestación del servicio, ni mucho menos conceder una posición dominante en favor de la empresa industrial y comercial del Estado encargada de prestar el servicio público de transporte aéreo, conforme a los parámetros que le estableció el legislador y en cumplimiento de un fin social consagrado en la Constitución como deber y obligación que le asiste al Estado como garante de los derechos y libertades de los ciudadanos que se encuentran en su territorio.