

Sentencia C-1231/05

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos constitucionales/**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Ausencia de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes/**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Cambio de naturaleza jurídica SATENA/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD**-Presupuestos

La actora afirma que el hecho de que se haya modificado la naturaleza jurídica de SATENA, para convertirla en una empresa industrial y comercial del Estado, sin haberle retirado a la misma empresa las prerrogativas y privilegios de los que gozaba como establecimiento público, constituye de por sí una vulneración de los principios de igualdad y libre competencia. Sin embargo, no aporta razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para fundamentar de manera abstracta su acusación. Todos sus argumentos se enfilan hacia las actividades prácticas desarrolladas por SATENA. De esta manera, no se observan dentro del escrito de acusación ataques específicamente dirigidos contra las normas. Tal como se ha dicho, ello no se ajusta a las características de la acción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, ha de concluirse que la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre ella. Por otra parte, la actora plantea que la regulación legal de SATENA vulnera el principio de igualdad, por cuanto a la empresa se le conservaron los privilegios y prerrogativas que le eran propios cuando funcionaba como un establecimiento público. Si en la demanda se propone la realización de un examen de igualdad, es menester que en el escrito de inconstitucionalidad se brinden todos los elementos necesarios para poder hacer una comparación integral de los regímenes que regulan la actividad de los grupos o entidades que deben ser examinados conjuntamente. La demanda que se analiza no cumple con este requisito. En el escrito se acompañan solamente informaciones sobre la actividad y el régimen jurídico de SATENA. De esta manera, ha de concluirse que no cuenta la Corte con los elementos necesarios para proceder a realizar un juicio de igualdad: no se han demandado las normas que rigen a

las otras empresas de aviación ni se ha indicado por qué el legislador violó el principio de igualdad al establecer tratos diferentes para quienes parecen, prima facie, encontrarse en situaciones caracterizadas por especificidades jurídicas que las distinguen.

Referencia: expediente D-5819

Demandante: Susana Montes de Echeverri

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19, 21, 23, 27 y 28, integralmente, y contra apartes de los artículos 1, 2, 4, 6, 8, 10, 11 - parágrafo 2 -, 12, 16, 17, 18, 21, 22, 25 y 29 del Decreto Ley 2344 de 1971; contra los artículos 1 y 2 del Decreto Ley 2180 de 1984 (parcial); y contra el artículo 9 de la Ley 80 de 1968 (parcial).

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Susana Montes de Echeverri demandó los artículos 19, 21, 23, 27 y 28, integralmente, y apartes de los artículos 1, 2, 4, 6, 8, 10, 11 - parágrafo 2, 12, 16, 17, 18, 21, 22, 25 y 29 del Decreto Ley 2344 de 1971. También acusó de inconstitucionalidad a los artículos 1 y 2 del Decreto Ley 2180 de 1984

(parcial) y el artículo 9 de la Ley 80 de 1968 (parcial).

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“DECRETO 2344 DE 1971

“Por el cual se reorganiza el servicio aéreo a Territorios Nacionales
“SATENA”

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

“DECRETA:

“CAPITULO I

“Naturaleza, objetivos, domicilio y funciones

“Artículo 1. El servicio aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”, creado por la Ley 80 de 1968 en lo sucesivo funcionará como una empresa comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa, esto es, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, 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.

“Parágrafo. La Empresa “Satena” tendrá domicilio en Bogotá pero podrá establecer sucursales y agencias en otras ciudades del país.

“Artículo 2. La empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA tendrá las siguientes funciones:

“a) Prestar el servicio de transporte aéreo de carga, pasajeros y correo

en las regiones menos desarrolladas del país.

“b) Colaborar con las entidades especializadas del arma respectiva, en lo correspondiente a la formulación y ejecución de los programas relacionados con la asistencia técnica, sanitaria y educativa, incremento agrícola, pecuario e industrial, fomento y apoyo de colonizaciones, y desarrolladas del país.

“c) Vincular a apartadas regiones del país a la economía y vida nacional, por medio del servicio aéreo.

“d) Adquirir en el país, de preferencia, o en el exterior, materiales, elementos, equipo, combustible, repuestos, accesorios y demás artículos indispensables para cumplir sus finalidades.

“e) Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes.

“Artículo 3. El Gobierno queda facultado para coordinar los servicios de “SATENA” con otros servicios de transporte existentes en las zonas marginadas del país, a medida de que ello sea necesario para su desarrollo socio-económico.”

“CAPITULO II

“Patrimonio y presupuesto

“Artículo 4. El patrimonio del servicio aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” está constituido por:

“a) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente son de su propiedad como establecimiento público.

“b) Las acciones, participaciones o aportes en sociedades o empresas organizadas o que se organicen, de conformidad con las autorizaciones que le confiera la ley o el Gobierno.

“c) Las partidas que se le apropien anualmente en el Presupuesto Nacional en desarrollo del artículo 8 de la Ley 80 de 1968.

“d) El producto de las operaciones que realice

“e) Los demás aportes que se hagan a “SATENA” por parte de entidades públicas o privadas

“f) Los demás que adquiera a cualquier título.

“Artículo 5. El manejo de los bienes y rentas de “Satena” se hará por medio de presupuestos elaborados y ejecutados conforme a las normas vigentes sobre la materia, entre ellas los Decretos 1050 y 2887 de 1968.”

“Artículo 6. La empresa deberá presentar a la Oficina de Planeación del Ministerio de Defensa Nacional su proyecto de presupuesto y sus planes de inversión, por lo menos quince (15) días antes de que la Junta Directiva deba comenzar su estudio.

“Artículo 7. La vigilancia de la gestión fiscal de “Satena” corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a las normas de la Ley 151 de 1959 y demás disposiciones sobre la materia, para lo cual esta percibirá los métodos de contabilidad y dictará las reglamentaciones acorde con su índole, que garanticen su economía administrativa y hagan fácil y expedito su funcionamiento.

“Artículo 8. Los funcionarios de la Contraloría General de la República que hayan ejercido el control fiscal de la empresa y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, no podrán ser nombrados ni prestar sus servicios en ella sino después de un año de producido su retiro.

“Artículo 9. “SATENA se ceñirá en el cumplimiento de sus funciones a las normas legales que la crearon y a sus estatutos, y no podrá desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos, ni destinar cualquier parte de sus bienes y recursos para fines diferentes de los fines contemplados en tales normas o en los estatutos”

“CAPÍTULO III

“Dirección y Administración. – Organización Interna

“Artículo 10. La empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “Satena” estará dirigida, administrada y orientada por la Junta Directiva, un Gerente y los demás funcionarios que determinen los estatutos respectivos.

“Artículo 11. La Junta Directiva estará integrada por los siguientes miembros:

- “a) El Ministro de Defensa Nacional o su delegado, quien la presidirá;
- “b) El Ministro de Gobierno o su delegado
- “c) El Ministro de Agricultura o su delegado;
- “d) El Comandante de la Fuerza Aérea;
- “e) El Jefe de Operaciones Aéreas de la Fuerza Aérea.

“Parágrafo. El Gerente de “Satena” asistirá a la Junta Directiva con voz pero sin voto.

“Artículo 12. La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

“a) Formular la política general de la entidad y los planes y programas que le corresponda desarrollar

“b) Elaborar los Estatutos de la Empresa y adoptar las reformas que sean pertinentes, sometiéndolos a la aprobación del Gobierno

“c) Determinar la organización administrativa de “Satena” y para tal efecto crear las dependencias que estime necesarias y los cargos requeridos, señalándoles las funciones respectivas, todo de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

“d) Fijar las remuneraciones, primas y bonificaciones del personal al servicio de la entidad y someterlas a la aprobación del Gobierno

“e) Aprobar los acuerdos de obligaciones y de gastos necesarios para la ejecución presupuestal

“f) Aprobar el presupuesto anual de ingresos, inversiones y gastos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para la ejecución de los programas de “Satena”

“g) Aprobar las tarifas, itinerarios y rutas a cubrir en los servicios de transporte aéreo

“h) Autorizar o aprobar la contratación de los empréstitos internos y externos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes

“i) Autorizar o aprobar todo acto o contrato de “Satena” cuya cuantía exceda de \$200.000.00. Cuando la cuantía exceda de \$3.000.000, será necesario el voto favorable e indelegable del Ministro de Defensa

“j) Las demás que le señalen las disposiciones legales y los estatutos de la empresa.

“Artículo 13. Los miembros de la Junta Directiva de “Satena”, aunque ejercen funciones públicas no adquieren por ese sólo hecho la calidad de empleados públicos. Su responsabilidad, lo mismo que sus incompatibilidades e inhabilidades se rigen por las leyes de la materia y por las normas estatutarias de “Satena”.

“Artículo 14. Los Ministros que están autorizados para acreditar delegados suyos para formar parte de la Junta Directiva de “Satena”, lo harán designando funcionarios de sus correspondientes Ministerios o de organismos adscritos o vinculados a su Despacho.

“Artículo 15. Los honorarios que se paguen a los miembros de la Junta Directiva serán fijados por resolución ejecutiva, la cual señalará siempre el máximo de lo que cada miembro puede percibir mensualmente, de acuerdo con disposiciones vigentes.

“Artículo 16. El Gerente de la empresa “Satena” es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Es el representante legal de la empresa y tendrá las siguientes funciones:

“a) Dirigir, coordinar y supervisar todas las actividades de la empresa en desarrollo de la política adoptada por la Junta Directiva.

“b) Suministrar informes a la Oficina de Planeación del Ministerio de Defensa Nacional, en la forma que esta lo determine, sobre el estado de ejecución de los programas que corresponden al organismo y balances generales. Así mismo, rendir al Presidente de la República, a través del Ministerio de Defensa Nacional, los informes generales y periódicos o particulares que se soliciten sobre actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política del Gobierno.

“c) Dictar actos, realizar operaciones y celebrar contratos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, conforme a las disposiciones legales, estatutarias y a los acuerdos de la Junta Directiva. Cuando la cuantía de estos exceda de \$200.000oo, se requerirá la autorización de la Junta Directiva.

“d) Nombrar, dar posesión promover y remover, conforme a las disposiciones legales, los empleados de la entidad, con excepción de aquellos cuyo nombramiento se haya reservado a la Junta Directiva.

“e) Las demás que le señalen los reglamentos o la Junta Directiva, y aquellos que por su naturaleza le correspondan como funcionario ejecutivo y que no estén atribuidas a otra autoridad.

“Parágrafo. El cargo de gerente de “Satena” será desempeñado por un Oficial Superior o General de vuelo de la Fuerza Aérea, en servicio activo o en retiro.

“Artículo 17. La organización interna y funcionamiento de la Empresa “Satena” se regirá por los estatutos expedidos por la Junta Directiva, los cuales requerirán para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.

“CAPÍTULO IV
“Régimen jurídico de los actos y contratos

“Artículo 18. En desarrollo de las actividades que le asigna la Ley 80 de 1968 y el artículo 2º del presente decreto, la Empresa de Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, podrá adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, contratar empréstitos internos y externos, gravar sus bienes en garantía de las obligaciones que contraiga, y en general celebrar toda clase de actos o contratos de administración o de disposición. También podrá constituir sociedades o compañías con otras personas naturales o jurídicas, previa autorización de la ley o el Gobierno Nacionales.

“Artículo 19. Los actos y hechos que realice “Satena” para el desarrollo de sus actividades comerciales, están sujetas a las reglas del derecho privado y jurisdicción ordinaria, conforme a las normas de competencia sobre la materia.

“Aquellos que realice para el cumplimiento de las funciones administrativas que le haya confiado la ley, son actos administrativos y se someten a la justicia contencioso-administrativa.

“Parágrafo. En la contratación de empréstitos internos o externos se someterá a los requisitos señalados por las disposiciones legales vigentes, pudiendo la Nación prestarle su garantía.

“Artículo 20. Los contratos que celebre “Satena” no están sujetos, salvo disposición en contrario, a las formalidades que la ley exige para los del Gobierno, y sus cláusulas serán las usuales en los contratos entre particulares, pero podrá pactar en su favor el derecho de declarar administrativamente la caducidad y deberá incorporar, en su caso, las disposiciones sobre reclamaciones diplomáticas.

“CAPÍTULO V
“Personal

“Artículo 21. Para todos los efectos legales, las personas que prestan

sus servicios en “Satena”, tendrán el carácter de trabajadores oficiales de dirección y de confianza.

“Artículo 22. El régimen de remuneraciones, primas y bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios para los trabajadores y empleados oficiales de “Satena”, será el que determine por acuerdo la Junta Directiva mediante aprobación del Gobierno.

“Artículo 23. El régimen de prestaciones sociales de los trabajadores y empleados oficiales de “Satena”, será el determinado por el Decreto-Ley 2334 de 1971.

“Artículo 24. El régimen disciplinario para los trabajadores y empleados oficiales de “Satena”, de conformidad con el artículo 41 del Decreto 2334 de 1971, será determinado mediante acuerdo de la Junta Directiva aprobado por el Gobierno.

“Artículo 25. Por la naturaleza de la entidad, por estar vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y por los fines que esta desarrolla en relación con el servicio público de seguridad nacional, sus trabajadores y empleados no pertenecen a la carrera administrativa ni podrán sindicalizarse, no obstante lo cual, en el escogimiento de los candidatos para integrar dicho personal prevalece el sistema de selección por méritos, aptitudes e integridad moral.

“CAPÍTULO VI

“Disposiciones Varias

“Artículo 26. El Ministerio de Defensa Nacional ejercerá sobre “Satena” la tutela gubernamental a que se refiere el artículo 7º del Decreto 1050 de 1965 y demás disposiciones sobre la materia.

“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 estos. 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 mimos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación, y queda exonerado de todos los gravámenes e impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento.

“Artículo 29. La empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “Satena”, asumirá los derechos y obligaciones, y recibirá los activos y pasivos que, en la fecha de expedición del presente Decreto figuraban a nombre del establecimiento público denominado de igual forma.

“Artículo 30. El presente Decreto modifica la Ley 80 de 1968, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su expedición.”

“DECRETO LEY 2180 DE 1984

“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 1º.** Modificase el Decreto Ley 2344 de 1971, en los siguientes términos:

“El artículo 2º quedará así:

“En cumplimiento de su objetivo y dentro del marco de las normas legales vigentes, SATENA podrá desarrollar las siguientes funciones:

“f) Colaborar con el Ministerio de Defensa Nacional en la ejecución de la política y de los planes generales en materia de acción cívico-militar.

“g) Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otros organismos del Estado en la ejecución de la política y de los planes generales en materia de fronteras.

“h) Colaborar con el Departamento Administrativo de Aeronáutica

Civil, en la ejecución de la política y de los planes generales en esta materia.

“i) Colaborar con el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías y con las entidades especializadas del ramo respectivo en lo correspondiente a la formación y ejecución de los programas relacionados con asistencia técnica, sanitaria, educativa, incremento agrícola, pecuario e industrial, fomento de colonizaciones, desarrollo económico y social en general, en las regiones de menor desarrollo relativo del país.

“j) Administrar directa o indirectamente los bienes muebles e inmuebles y los recursos de capital que constituyen el patrimonio de la empresa, o aquellos que sin ser de su propiedad se le confíe su manejo.

“k) Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes.

“El artículo 4° quedará así:

El patrimonio de “SATENA”, esta 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 de 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.

“El artículo 10° quedará así:

“El Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” estará dirigido, administrado y orientado por la Junta Directiva, el Gerente General y los demás funcionarios que la Junta determine, quienes desempeñaran sus funciones dentro de las facultades y con las atribuciones que este Decreto y los Estatutos les confieran, y en lo no previsto en ellos, en armonía con las leyes vigentes.

“El artículo 11° quedará así:

“La Junta Directiva estará integrada por los siguientes miembros:

“f) El Ministro de Defensa Nacional, quien la preside, o su delegado.

“g) El Jefe del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, o su delegado.

“h) El Jefe del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, o su delegado;

“i) El Comandante de la Fuerza Aérea;

“j) El Jefe de Operaciones Aéreas de la Fuerza Aérea.

“Parágrafo 1°. En ausencia del Ministro de Defensa Nacional, presidirán la Junta Directiva, en su orden: El Jefe del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, el Jefe del Departamento de Intendencias y Comisarías y el Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana.

“Parágrafo 2°. El Gerente de la empresa asistirá a la Junta Directiva con derecho a voz pero sin voto.

“El artículo 12° quedará así:

“La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

“a) Formular la política general del organismo y los planes y programas que le corresponda desarrollar, de conformidad con las reglas que prescriben los Estatutos, consultando la política

gubernamental.

“b) Con la aprobación del Gobierno Nacional, expedir el Estatuto Interno de la Empresa, determinar la estructura interna y la planta de personal.

“c) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos en las fechas que señalen los reglamentos, así como los traslados presupuestales necesarios para la ejecución de los programas de la empresa y autorizar los gastos extraordinarios.

“d) Aprobar los Acuerdos de obligaciones y de gastos necesarios para la ejecución presupuestal.

“e) Autorizar las transacciones financieras que proponga la Gerencia de la empresa con el fin de obtener recursos para el cumplimiento de su objetivo social.

“f) Aprobar los estados financieros periódicos que deba elaborar la empresa.

“g) Autorizar a la Gerencia General para celebrar o ejecutar los actos, operaciones contratos comprendidos en el objeto de la empresa de acuerdo con las cuantías y demás requisitos que prevea el Estatuto Interno.

“h) Autorizar la gestión y la contratación de empréstitos internos o externos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

“i) Cumplir y hacer cumplir las políticas que adopte el Gobierno Nacional y las suyas propias.

“j) Autorizar todos aquellos proyectos de inversión que por su importancia y cuantía así lo requieran, según lo establezca el Estatuto Interno.

“k) Aprobar las tarifas, itinerarios y rutas a cubrir por la Empresa, con el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia.

“l) Las demás que le señalen las disposiciones legales y el Estatuto Interno de la Empresa.

“El literal c) del Artículo 16 quedará así:

“c) Celebrar todos los actos, operaciones y contratos comprendidos en el objeto de la Entidad, de acuerdo con las cuantías y demás requisitos que prevea el Estatuto Interno de la empresa.

“El Artículo 18 quedará así:

“La Empresa para el cumplimiento de sus funciones podrá celebrar

toda clase de actos y contratos. Igualmente, constituir sociedades o compañías con otras personas naturales o jurídicas, previa autorización del Gobierno Nacional mediante Decreto Ejecutivo.

“El Artículo 20 quedará así:

“Salvo disposición legal en contrario, en los contratos que celebre SATENA regirán las normas usuales de los contratos entre particulares.

“El Artículo 21° quedará así:

“Para todos los efectos legales, las personas que prestan sus servicios en “Satena”, son trabajadores oficiales. Sin embargo, en los Estatutos la Junta Directiva precisará las actividades de dirección y confianza que deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

“El Artículo 22 quedará así:

“El régimen de remuneraciones, primas y bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios para los trabajadores y empleados oficiales de “Satena”, será el que determine por acuerdo la Junta Directiva.

“Los empleados públicos de la empresa para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios, se regirán por las normas legales vigentes para esta clase de servidores.

“En consecuencia, los trabajadores oficiales y empleados públicos de la empresa no se regirán por las normas establecidas para el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.

“El Artículo 23 quedará así:

“El régimen de prestaciones sociales de los trabajadores y empleados oficiales de “Satena”, será el determinado por el Decreto Ley 611 de 1977 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.

“El Artículo 24 quedará así:

“Al personal de trabajadores oficiales y empleados públicos de la empresa, le será aplicado el régimen Disciplinario vigente para los servidores del Estado, Rama Ejecutiva.

“El Artículo 26 quedará así:

“En ejercicio de la tutela administrativa prevista en las leyes, corresponde el Ministerio de Defensa Nacional la orientación, coordinación y control de SATENA en los aspectos de organización, personal y actividades que debe desarrollar ésta de acuerdo con la política general del Gobierno.

“Artículo 2°

“El Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” constituirá una provisión actuarial que dé adecuada cobertura a futuras erogaciones por concepto de pensiones de jubilación de sus servidores. La Junta Directiva de la empresa determinará el porcentaje de esa provisión que debe mantenerse en situación de liquidez inmediata dentro de cada ejercicio presupuestal, para atender el pago oportuno de dicha prestación.

Artículo 3°

El presente decreto rige a partir de su expedición deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 14 y 17 del Decreto 2344 de 1971 y el Decreto Ley 085 de 1976.

PUBLÍQUESE Y EJECÚTESE

Dado en Bogotá D.E a 4 de septiembre de 1984.

“LEY 80 DE 1968

“Artículo 9°

“Los aviones de “Satena” tendrán calidad de aeronaves militares. Sin embargo en los casos de responsabilidad contractual o extracontractual, la empresa se regirá por las disposiciones del

derecho civil.”

III. LA DEMANDA

Afirma la demandante que las normas que ataca – varias de ellas integralmente y en otros casos solamente las partes subrayadas – vulneran los arts. 13, 333 y 334 de la Constitución Política. Plantea que demanda todas las normas acusadas, por cuanto es necesario impulsar un estudio simultáneo de ellas, ya que si se analizan en forma individualizada “podría pensarse que cada una en particular no vulnera las disposiciones constitucionales; sin embargo, cuando se estudian y analizan en conjunto se establece con claridad que, al estar vigentes todas, ocasionan la violación flagrante de los principios constitucionales consagrados en las normas citadas.”

Manifiesta que es consciente de que el Decreto 2344 de 1971 modificó distintas normas de la ley 80 de 1968 y que, a su vez, el decreto 2180 de 1984 reformó diferentes disposiciones del decreto 2344 de 1971. Sin embargo, decidió demandar las normas que se suceden en los tres ordenamientos, “pues de declararse inconstitucionales las normas demandadas del decreto 2180 de 1984 podrían revivir las anteriores del Decreto 2344 de 1971, en las cuales también existe la violación a las normas.”

Considera que para que cese la violación a la Constitución por parte de los ordenamientos que regulan la actividad de SATENA es necesario que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos atacados. Expresa al respecto:

“Para que cesen los efectos nocivos y violatorios, basta con que se retiren del mundo jurídico unas de las normas demandadas, en los apartes explícitamente señalados, esto es, las que le atribuyen naturaleza de empresa (y regulan su funcionamiento como empresa industrial y comercial del Estado), para que de esta manera la entidad funcione como instrumento del Estado en el cumplimiento de su misión social, esto es, cumpliendo estrictamente su objeto legal como instrumento de bienestar social, tal como nació y operó hasta 1971. Dicho objeto social atribuido a la entidad SATENA, no ha sido modificado en ninguna de las disposiciones que la han reorganizado posteriormente, y antes bien, lo han ratificado al describir las funciones generales; precisamente por ello, la normatividad le ha conservado todas las prerrogativas y privilegios con que la dotó el

legislador en orden al adecuado cumplimiento de su finalidad de servicio social. Pero, al conservar tales funciones sociales y prerrogativas y privilegios propios de los entes públicos encargados de cumplir funciones de servicio y no empresariales, resultan absolutamente incompatibles con la naturaleza industrial y comercial que las nuevas disposiciones le han atribuido.

“Si esa H. Corte encuentra que la naturaleza comercial que le otorgaron las disposiciones acusadas en sí misma no vulnera las normas constitucionales citadas, debe, entonces, retirar del mundo jurídico aquellas disposiciones, también demandadas, que dotaron a la entidad de privilegios propios del Estado para el cumplimiento de su misión estrictamente social, pues serían éstas las que resultarían violatorias de los citados artículos de la Carta Política, a fin de que la empresa preste el servicio de transporte aéreo en todo el territorio nacional, pero en igualdad de condiciones a los particulares, compitiendo lealmente con ellos y sin las prerrogativas que las normas demandadas le otorgaron, todo con el objeto de que se someta a las prescripciones constitucionales contenidas en los arts. 13, 333 y 334 de la Carta.

“Por lo anterior, resultó indispensable demandar ante esa Corporación, tanto las normas en virtud de las cuales se transformó su naturaleza jurídica en comercial, como aquellas que, a pesar de darle naturaleza comercial, le mantuvieron los privilegios y prerrogativas como entidad estrictamente estatal, con función de servicio a la comunidad.”

A continuación, la actora hace un recuento de la evolución de la regulación jurídica de SATENA, con la cual considera que se puede explicar mejor en qué consiste la violación constitucional que alude y las razones de la demanda. Así, indica que mediante los decretos 2321 de 1943 y 940 de 1946 se reglamentó el servicio de transporte aéreo en aeronaves militares hacia las regiones subdesarrolladas del país, a las que no llegaban las empresas aéreas particulares, con el objeto de colaborar en las distintas campañas de mejoramiento social que adelantaba el Gobierno en esas zonas.

Posteriormente, la Ley 80 de 1968 dispuso la creación de SATENA como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Defensa. La actora resalta que esta fue la opción que se impuso en los debates del proyecto de ley en el Congreso de la República, luego de descartar la idea de formar una empresa

industrial y comercial del Estado que “pudiera competir con los particulares en la prestación del servicio de transporte aéreo.” La actora manifiesta sobre esta Ley:

“Es claro, entonces, que el nacimiento de SATENA como establecimiento público implicaba desde su inicio el ejercicio de una función administrativa propia de su objeto legal, que por definición no constituía – ni podía constituir, dada la naturaleza de la entidad y la forma general como le fuera atribuida la función – una actividad industrial y comercial. De allí por qué su reglamentación era ajena al derecho privado, y privativa del derecho público.

“En efecto, como antes se afirmó (...) la creación de SATENA obedeció a la necesidad estatal de cumplir con su cometido constitucional: la expansión de los servicios básicos y actividades de fomento a las regiones más apartadas del país; **nunca estuvo en la intención legislativa la organización descentralizada de un servicio público de transporte aéreo, que compitiera con las empresas particulares que operaban en el mercado.**”

Indica, además, que la Ley le otorgó a SATENA los siguientes beneficios, similares a los propios de la Nación y de los demás establecimientos públicos, de acuerdo con el objeto y naturaleza administrativa de su función:

“- Quedó exonerada de todos los gravámenes, impuestos y derechos nacionales relacionados con su constitución y funcionamiento (artículo 7).

“- Anualmente el Gobierno incluiría una partida en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, para atender los gastos de funcionamiento e inversión (artículo 8).

“- Para la conformación de su patrimonio, la Nación realizaría un aporte inicial de \$35.000.000 en efectivo para compra y reparación del material volante, quedando el Gobierno autorizado para realizar todas las operaciones de crédito que fueren necesarias (artículo 8).”

La demandante destaca que el Legislador le concedió autonomía a la empresa en materia de adopción de tarifas, itinerarios y determinación de rutas, con lo cual la ubicó por fuera del ámbito de control de la autoridad aeronáutica. Acerca de la facultad que el legislador concedió a SATENA para autorregularse afirma que “es válida porque la entidad no estaba llamada a competir; su propósito no

era ni es la aviación comercial o civil (...) su objetivo era llevar la presencia estatal en términos de servicios a su cargo, a aquellas regiones que, por las dificultades de acceso, o por desinterés de los privados, no tenían acceso a los servicios esenciales de salud y educación y, al hacerlo, procurar su vinculación al desarrollo de la economía nacional. En últimas, la finalidad que le asignó el legislador a SATENA fue la unión, la integración del territorio nacional en uno solo, uniforme y homogéneo entorno de desarrollo.”

Expone la actora que el Decreto Ley 2344 de 1971 transformó la entidad en una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Sin embargo, anota que la entidad mantuvo su objeto primigenio, es decir, desarrollar los planes generales en materia de transporte aéreo para las regiones menos favorecidas del país. Además, el nuevo estatuto no modificó la naturaleza administrativa de la actividad adscrita a SATENA, ni tampoco le atribuyó a la empresa capacidad para competir con el sector privado en la prestación del servicio público de transporte aéreo, en el ámbito comercial en que éste se desarrolla; por el contrario, se reiteró el carácter público de sus funciones y la ubicación de la entidad en el sector militar de la administración pública.

Por lo anterior, considera que la decisión de preservar a favor de SATENA “los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación”, exonerándola de “todos los gravámenes e impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento”, resulta contraria a las normas constitucionales que “imponen la igualdad entre las empresas de índole comercial que compiten abiertamente con los particulares en el libre mercado de bienes y servicios, precisamente porque tal privilegio implicaría necesariamente una ruptura con el presupuesto básico de la libre competencia, a voces del Constituyente: la igualdad de condiciones.”

De lo dicho deduce la demandante que las normas que demanda de este decreto – al igual que las que ataca del decreto 2180 de 1984 – violan la Constitución, ya que a través de ellas se creó un ente capaz de realizar actividades comerciales e industriales, a la vez que goza de privilegios y prerrogativas que no tienen las demás empresas comerciales que prestan este tipo de servicio, con lo cual la empresa no está sometida a las reglas de igualdad y libre competencia previstas en la Carta Política, en los artículos 13, 333 y 334.

Menciona entonces que, posteriormente, el Decreto Ley 2180 de 1984 modificó distintas disposiciones del Decreto 2344 de 1971. Anota, sin embargo, que las aeronaves de la empresa conservaron la calidad de aviones militares y que se

preservaron para SATENA los mismos privilegios y prerrogativas en cuanto a exoneración de gravámenes e impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento.

Finalmente, para terminar este aparte menciona la Ley 105 de 1993, “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre transporte, se modifican competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales ...”, y la Ley 489 de 1998. Sobre la primera dice que en su artículo 3, numeral 2, se reiteró que el transporte constituye un servicio público y se dispuso que las entidades estatales “podrán prestar el servicio público de transporte, cuando éste no sea prestado por los particulares, o se presentan prácticas monopolísticas u oligopólicas que afecten los intereses de los ciudadanos. En todo caso el servicio prestado por la entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares (...).”

En punto a la Ley 489 de 1998 resalta que en el inciso 2 del art. 87 se determinó que, para preservar los principios de igualdad y libre competencia, “las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas”.

Luego de hacer este recuento de la trayectoria de la regulación jurídica de SATENA, la actora realiza un análisis de las actividades de la empresa en el período comprendido entre 1992 y 2004. A partir de él concluye que después del cambio operado en la naturaleza jurídica de SATENA, mediante el Decreto 2344 de 1971, la empresa cambió “su misión legal y estatutaria señalada antes, para convertirse en una verdadera empresa comercial, competidora de los servicios de transporte aéreo privado a lugares adecuadamente servidos por las empresas de servicio de transporte aéreo comerciales privadas, con lo cual se demuestra en la práctica las consecuencias fácticas y violatorias de la Constitución de la transformación en empresa industrial y comercial del Estado.”

Manifiesta que su afirmación se fundamenta en el notable incremento en las cifras de pasajeros movilizados por SATENA; en el cambio de la estructura de rutas y regiones servidas por la empresa a partir del 96, que habría conducido a “aumentar paulatinamente el servicio en las regiones con mayor nivel de desarrollo, a costa de un claro deterioro del mismo en las regiones menos desarrolladas del país”; y en la incorporación de una nueva flota de aeronaves,

que para la actora “(...) no estaban llamadas al cumplimiento de su función social, sino que, muy por el contrario, dotaban a la entidad de los equipos que le permitieran competir con las empresas privadas en la aviación comercial.” Expresa entonces que las propias cifras oficiales muestran que SATENA “realiza vuelos comerciales, no sólo nacionales, sino también internacionales, operación que demuestra claramente cómo realiza COMPETENCIA con los privados con violación de los principios constitucionales de igualdad y libre competencia...”

Además, expresa que, prevalida de sus privilegios y prerrogativas, SATENA ha constituido un monopolio de hecho para operar comercialmente la ruta Bogotá-Medellín, que tiene como uno de sus ejes al aeroparque Olaya Herrera, de Medellín. Ello ha sido realizado sin contar con la anuencia de la Aeronáutica Civil. De allí concluye que se ha generado un “avance incontenible de SATENA sobre el mercado Bogotá-Medellín, aprovechándose del privilegio exclusivo derivado del monopolio de la operación del aeroparque Olaya Herrera, sin que a tal efecto ‘requiera’ aprobación de autoridad alguna, amparada en el carácter militar de sus aeronaves.”

Con base en lo anterior, afirma:

“(...) el cambio de naturaleza jurídica de la entidad sin que se hubiese operado la transformación de su misión de conformidad con la Ley y sus propios estatutos, genera automáticamente la violación de los principios constitucionales ya citados y, por ello, SATENA comienza a alejarse de su objeto legal orientando cada vez más sus servicios hacia las regiones más desarrolladas del país y por la misma razón, abandonando la atención y la prestación del servicio que le encomendó el legislador en las regiones menos desarrolladas.

“Pero, por otra parte, SATENA, prevalida de las normas vigentes, utiliza ‘los privilegios y prerrogativas’ propios de la Nación, a pesar de que entró en franca competencia con los particulares; de esta manera, se demuestra en la realidad práctica cómo opera la violación de las disposiciones constitucionales.

“Este comportamiento de la empresa estatal derivado de su naturaleza industrial y comercial, viola, entonces, la Ley que le atribuyó la prestación del servicio aéreo exclusiva y excluyentemente para el cumplimiento de un cometido social a cargo del Estado, y, además

con la utilización de los privilegios que se le mantuvieron en los decretos orgánicos hoy demandados (que, como se dijo se justifican solo en razón de la naturaleza social de su función), genera una situación abiertamente inconstitucional que se concreta en la competencia que SATENA opone a las empresas privadas de aviación, incursionando de manera abierta en las rutas principales del mercado aéreo nacional, sin sometimiento a la autoridad aeronáutica, utilizando privilegios y prerrogativas estatales, rompiendo con todo ello los principios de igualdad y de libre competencia consagrados en la Constitución, artículos 13, 333 y 334 y, adicionalmente, desconociendo las normas de las leyes 105 de 1993 y 489 de 1998.”

Recalca que la Ley 105 de 1993 estableció “de manera precisa, específica y TAXATIVA los únicos casos en que el Estado puede prestar el servicio de transporte (en cualquiera de sus modalidades), en condiciones comerciales, en libre competencia y con las finalidades lucrativas permitidas a los particulares en su prestación, [con lo cual] EXCLUYÓ cualquier posibilidad para que SATENA incursionara en este mercado.”

Por todo lo anterior, asevera que las normas demandadas vulneran la Constitución. Pero, además,

“(…) unas y otras resultan ser normas contradictorias, pues por un lado le atribuyen carácter de empresa (con ánimo y fines de lucro) y, de otro, la dota de privilegios y prerrogativas a fin de cumplir una función social que por definición implica el concepto de subsidio en su atención y no de lucro.

“Si es realmente empresa, tienen que ser suprimidos todos los privilegios que se le han atribuido a fin de que entre en régimen de igualdad con los particulares a realizar competencia en la explotación económica de rutas aéreas: i) se someta a la autoridad aeronáutica estatal sobre los transportadores aéreos comerciales y, como consecuencia, proceda a obtener las autorizaciones y permisos para cubrir rutas, establecer frecuencias, determinar tarifas, etc., reglas iguales a las establecidas para los particulares, eliminando el derecho de autorregulación que tiene; ii) sus naves deben ser catalogadas como ‘comerciales’ y no ‘militares’ y, por ende, no pueden tener los privilegios propios de éstas; y iii) aplique las disposiciones de la Ley 105 de 1993 y 489 de 1998, en cuanto se refiere con las reglas de las

Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

“Si es entidad de fomento económico o destinada a cumplir con una actividad o misión social, puede mantener sus privilegios y prerrogativas, pero entonces no podrá realizar actividades comerciales en competencia con los particulares, pues deberá limitar su actividad exclusivamente al cumplimiento de ese específico objeto de carácter social.”

Finalmente, reitera que “esa exótica, contradictoria e inconstitucional regulación de SATENA entra en contradicción también con los principios ordenadores de la estructura del Estado, contenidos en disposiciones como la Ley 105 de 1993 y la Ley 489 de 1998.”

Para terminar, la demandante concluye que resulta evidente que SATENA:

“i. Presta el servicio de aviación comercial con finalidades distintas a las predefinidas por la Ley que le autoriza su prestación, a partir del momento en que el Decreto Ley 2344 de 1971 (acusado) le transformó su naturaleza jurídica.

“ii. La entidad compite abiertamente con las empresas comerciales y pretende justificar dicha competencia en su necesidad de generar recursos que le permitan “subsidiar” o “absorber” las pérdidas que, en criterio de la misma entidad -y pese al apoyo presupuestal de la Nación- le genera el cumplimiento de su función social.

“iii. Disfruta de los privilegios de autorregulación y autodeterminación para decidir rutas, frecuencias, tarifas, tipos de aviones a utilizar, etc, escudado en su naturaleza militar y de ente cumplidor de misión social, pero a la vez invoca su condición de “empresa estatal” para ejercer la explotación comercial del transporte aéreo a cualquier parte del territorio nacional, sin sujeción a las reglas y controles propios de los particulares.”

IV. INTERVENCIONES

1. SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES “SATENA”

Miguel Ángel León Hernández, actuando en nombre y representación de la empresa comercial del Estado SATENA, intervino en el proceso para solicitar

que la Corte se inhibiera para fallar, por ineptitud sustantiva de la demanda. En subsidio, solicita que se declare la exequibilidad de los artículos acusados.

Para comenzar, manifiesta el interviniente que la acción tiene un trasfondo de interés económico que la desnaturaliza. Afirma al respecto que distintos documentos que se anexan a la demanda demuestran que ella fue instaurada a instancias de la Asociación de Transportes Aéreos de Colombia, ATAC, asociación que ha “tratado por todos los medios de eliminar del comercio a esta Empresa Comercial del Estado”, para lo cual ha intentado distintas acciones, sin que ninguna haya prosperado hasta la fecha. Así, anota que, en 1998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado negaron una acción de cumplimiento instaurada por ATAC contra la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil por causa de SATENA. Luego, en noviembre de 2000, la Superintendencia de Industria y Comercio desestimó una acusación contra SATENA por competencia desleal y, finalmente, en 2005, ATAC instauró una nueva acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que aún se encuentra en curso.

Por lo tanto, asevera que, contrario a lo indicado en la demanda, el fin de ella no es salvaguardar la supremacía de la Constitución, sino eliminar la competencia que puede generar SATENA.

De otra parte, considera que la demanda no reúne los requisitos mínimos que ha señalado la Corte para este tipo de acciones, por cuanto los cargos presentados por la demandante no son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

Sobre todo lo anterior concluye el interviniente:

“Luego, así las cosas, deviene que al pretenderse por parte del actor resolver controversias mediante la acción aquí demandada, resulta la improcedencia de la misma, pues de modo alguno se puede entender que el fin que se busca es la conservación de la Carta Política cuando ha quedado evidenciado que su fin es netamente particular – económico, pretendiendo limitar el marco legal que rige las funciones de SATENA para impedir que continúe en desarrollo de su actividad comercial y con ello cercenar la posibilidad de que SATENA opere en rutas que puede ejecutar legalmente lo cual no es conveniente para los intereses económicos y patrimoniales de la ATAC (...) lo cual conlleva a solicitar en forma respetuosa a la Honorable Corte Constitucional inhibirse para pronunciarse sobre el particular, pues lo

pedido no es de la naturaleza propia de la acción de inconstitucionalidad, más aún cuando el fundamento del aparente cargo de inconstitucionalidad resulta ser incierto e impertinente en la medida en que la demanda recae sobre una proposición jurídica que no es real, sino deducida por la actora.”

A continuación, el participante presenta distintos argumentos para refutar las acusaciones de inconstitucionalidad. Para empezar, afirma que “SATENA no es una empresa idéntica a una empresa privada, consideración sobre la cual se estructura la presunta violación del derecho de igualdad.” Anota que la empresa fue creada inicialmente como un establecimiento público, lo cual significaba que sus gastos de funcionamiento e inversión debían ser incluidos en el presupuesto del Ministerio de Defensa. Posteriormente, mediante el Decreto 2344 de 1971, SATENA fue convertido en una empresa industrial y comercial del Estado. Su naturaleza jurídica implica, entre otras cosas, que la empresa tenga entre sus funciones “la de implementar las políticas y los planes generales en materia de transporte aéreo que establezca el gobierno nacional para las regiones menos desarrolladas del país, contribuyendo al desarrollo e integración en aspectos sociales, culturales y económicos; así como vincular regiones apartadas del país a la economía y vida nacional; transportar funcionarios públicos y pasajeros, correo y carga oficial y particular.”

Anota que precisamente la obligación de atender las zonas menos desarrolladas le genera a SATENA unos costos inmensos, los cuales son cubiertos a través de las operaciones en las rutas comerciales:

“Así las cosas, dada precisamente la naturaleza jurídica, y debido a que la entidad ha tenido que sacrificar su equipo aéreo y costos de operación, asumiendo pérdidas considerables en el cubrimiento de rutas no rentables que precisamente son las rutas a las cuales SATENA en cumplimiento de su objeto social debe acudir y que no ha dejado en el olvido, pues, para nadie es desconocido que las demás empresas que prestan el servicio de transporte aéreo no tienen la obligación legal de acudir a estas zonas y si lo han hecho en determinado momento ha sido bajo los llamados vuelos “charter” que representan un lucro; situación que se respeta pues como empresas privadas tienen tal finalidad, a contrario sensu acontece con SATENA, quien debe cumplir con tal misión y para poder cumplirla debe comercializar sus servicios a fin de obtener una ganancia para subsidiar las zonas menos desarrolladas del país, por lo tanto, el producto económico de la actividad comercial en

las zonas desarrolladas, es el que permite el sostenimiento y/o subsidio de estas rutas sociales.”

Al respecto anota que en el año 2004 la actividad de SATENA en las denominadas rutas sociales “generó pérdidas operacionales de aproximadamente \$3.782.346.974.00, costos que fueron subsidiados con el cincuenta por ciento de los resultados operacionales de nuestra actividad en las rutas comerciales.”

Precisa entonces que los documentos CONPES 2970 de 1997 y 3235 de 2003, determinaron que SATENA debe cumplir tanto con los proyectos de adquisición, reposición y modernización de su equipo aéreo, como con el programa de reestructuración institucional, administrativa y financiera, el cual entraña que la entidad estatal debe buscar mecanismos que le permitan ser autocosteable en el mediano y largo plazo. Acota que dicho programa, debe incluir como mínimo los siguientes puntos:

“- Fortalecimiento de ingresos propios, especialmente los percibidos por concepto de pasajes, garantizando un adecuado alistamiento y mantenimiento de sus aeronaves, de tal forma que no se suspenda el servicio y se eviten los sobrecostos que esto acarrea.

“- Mejora de la gestión comercial, facturando todos los servicios de transporte que la empresa preste, teniendo en cuenta que solo debe subsidiar la operación dirigida a territorios subdesarrollados según la Ley 80 de 1968.

“- Nivelación de las tarifas a condiciones comerciales, buscando no fijar tarifas inferiores a los estándares del mercado;

“- Lograr un equilibrio entre las rutas y su rentabilidad actualizando el estudio financiero de las mismas, sin descuidar su enfoque social.

“- Continuar con el proceso de modernización, y estandarización de su equipo, sustituyendo los equipos viejos con aeronaves modernas, adaptándose a la reglamentación ambiental y condiciones de operación de la entidad estatal.

“- La búsqueda de su autosostenimiento financiero, combinando para el efecto frecuencias de vuelo entre rutas sociales y comerciales ante la evidencia de flujos operacionales negativos.”

A renglón seguido, el interviniente se refiere a la acusación de la actora acerca de que las normas acusadas vulneran los principios de igualdad y libre competencia. Sobre la aseveración de la actora acerca de que la transgresión del

principio de igualdad se presenta a partir del momento en que SATENA cambió su naturaleza jurídica, dejando de ser un establecimiento público para convertirse en una empresa industrial y comercial del Estado, expone que SATENA, a pesar del cambio de naturaleza jurídica, “mantiene entre sus funciones la primaria y esencial que le dio origen como establecimiento público: prestar los servicios para las regiones menos desarrolladas del país...”

Expresa también que la empresa también se ha sometido a la inspección y reglamentos de la Aeronáutica Civil. Dice entonces que durante sus 43 años de operación social comercial SATENA “ha venido cumpliendo su función en forma continua e ininterrumpida regida bajo los parámetros operacionales de la Fuerza Aérea Colombiana en armonía con las disposiciones de la Aeronáutica Civil Colombiana, a tal punto, que la AEROCIVIL, como órgano competente de la aviación civil, inspecciona la operación aérea de la entidad, así como la inspección de sus programas, mantenimientos, talleres, almacenes, mantenimiento y conservación de los equipos y partes aeronáuticas, la capacitación de sus tripulantes y personal de mantenimiento, sometimiento a los manuales técnicos en aras de mantener la seguridad aérea, así como durante los lustros mencionados SATENA ha sido objeto de investigaciones, cuestionamientos, sanciones, exoneraciones por parte de la Aeronáutica; situación que igualmente ha acontecido con las empresas particulares, luego entonces, hasta aquí no puede hablarse de quebrantamiento del precepto constitucional referido al derecho de igualdad.”

Añade que si bien SATENA se regula por las disposiciones de la Fuerza Aérea Colombiana, dada la naturaleza militar de sus aviones, también es cierto que desde 1999 adelanta gestiones conjuntas con la Aerocivil a fin de armonizar la aviación militar con la aviación civil, puesto que esta última “no tiene competencia legal para entrar a supervisar y regular este tipo de aeronaves.”

Aclara también que SATENA, al igual que las demás aerolíneas, paga impuestos, tasas aeroportuarias, arrendamientos de módulos y oficinas en las diferentes bases donde lleva a cabo su operación aérea y avalúos de los inmuebles asignados para su operación, además de que también tiene que constituir pólizas de cumplimiento. Y si bien es cierto que la empresa no paga los derechos de aeródromo, en razón a que sus aeronaves tienen la calidad de aviones militares, también lo es que la entidad “debe asumir gastos generados de su operación de rutas sociales, que corresponden al 73% de la operación total de la empresa...”

Asevera que SATENA actualmente “cubre 37 destinos en el territorio nacional, con más de 120 rutas entre sí. De éstos, 27 destinos son de tipo social (73%) y que corresponde la mayoría de ellos a regiones apartadas del país, donde la situación de orden público es bastante delicada o de difícil acceso, regiones que no son servidas por las empresas de aviación privadas precisamente porque no son rentables, convirtiéndonos en el único medio de transporte para la localidad; y 10 son destinos comerciales (27%).” Agrega que “en el último año la operación social se incrementó en cerca del 50%, pasando de movilizar 112.555 pasajeros en el 2003 a 170.857 en el 2004, en las rutas denominadas sociales.” Acota que desde el año 2000 SATENA no recibe recursos de la Nación para poder cubrir la operación social, razón por la cual ella debe subsidiarse con los resultados operacionales de las rutas comerciales.

De otra parte, expone que SATENA participa en el transporte aéreo con menos aeronaves que otras aerolíneas, razón por la cual tiene una menor capacidad de sillas que las demás aerolíneas. Igualmente, en relación con la participación de SATENA en la ruta Bogotá – Medellín indica que en el año 2004 se transportaron 1.176.339 pasajeros en este trayecto, de los cuales solamente 138.265 pasajeros - el 11.75% - fueron transportados por SATENA. Con base en lo anterior considera que no se puede hablar de que SATENA cuente con una ventaja significativa en sus operaciones con respecto a las otras empresas de aviación.

En este orden de ideas, el representante de SATENA reafirma la constitucionalidad de las normas demandadas, pues la gestión económica que despliega SATENA tiene por fin “subsidiar las rutas sociales que son las que precisamente generan pérdidas y con la autorización legal que le dio su cambio de naturaleza, situación que no pone de ninguna manera en riesgo el derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que en tanto SATENA, como empresa comercial del Estado, debe comercializar sus servicios para sostener la operación de las rutas sociales, las empresas privadas (...) buscan un ánimo de lucro que es precisamente, para los socios de cada uno de las empresas, sin tener que invertir de modo alguno en sufragar los gastos que genere el Estado, y es aquí donde justamente radica la diferencia entre las empresas privadas y las empresas del Estado...”

Para terminar, el interviniente hace referencia a las sentencias C-188 de 1998 y C-870 de 2003 de esta Corporación para manifestar que no constituye una violación a la libertad económica y a la igualdad el que el Estado conceda ciertas garantías o privilegios a las empresas públicas que prestan servicios

públicos, con el fin de que se pueda asegurar el acceso de más personas a estos servicios.

2. INTERVENCIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE TRANSPORTE AÉREO DE COLOMBIA – ATAC

Manuel Leal Angarita, presidente de la Asociación de Transporte Aéreo de Colombia – ATAC – intervino en el proceso, en forma extemporánea, para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad.

El interviniente plantea que los argumentos jurídicos pertinentes ya fueron planteados en la demanda, razón por la cual su escrito se concentra en “ilustrar el efecto que ha tenido en el sector aéreo la dualidad del régimen legal de SATENA, los privilegios que ostenta en las rutas que explota en forma conjunta con las aerolíneas comerciales, la inobservancia a las normas de aviación civil internacional afectando los principios de igualdad ante la ley y la sana y libre competencia, así como la reciente violación al Convenio de Aviación Civil Internacional ratificado por Colombia mediante la Ley 12 de 1947.”

Desde esta perspectiva, el escrito describe la evolución de la participación de SATENA en el mercado nacional y concluye que “resulta nefasto para todos los operadores privados la entrada de Satena ofreciendo sus servicios en mercados de alta y mediana densidad de tráfico y compitiendo bajo ventajas y condiciones contra las que las aerolíneas privadas no pueden competir...”

Después de mencionar las condiciones ventajosas con que operaría SATENA, concluye con las siguientes consideraciones finales:

“Es una situación preocupante para los operadores privados la escalada de SATENA en mercados de mediana y alta densidad de tráfico (como rutas troncales) en los que la empresa estatal opera en condiciones ventajosas, frente a las cuales las aerolíneas privadas no pueden competir...”

“Las exenciones con que cuenta SATENA en materia de tributación, obligaciones con las autoridades aeronáutica y precios de insumos especiales hacen que resulte ‘desleal’ y negativa la incursión de la empresa en estos mercados, que por su flujo de tráfico son ideales para ser servidos por varias aerolíneas con estructuras de costos y condiciones de acceso al mercado similares.”

“Es evidente la abierta violación de la Ley 105 de 1993 y de la Ley 489 de 1998 por parte de SATENA, con lo cual contraviene los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política, y los principios de igualdad (art. 13 C.P.) y libre competencia (art. 334 ibídem)...”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto, la Vista Fiscal solicita que la Corte se declare inhibida para fallar sobre la demanda. Afirma que existe sustracción de materia en relación con varias de las normas acusadas y que la demanda contra las demás normas adolece de ineptitud sustancial. En punto a estas últimas normas solicita que, en subsidio, la Corte declare su constitucionalidad.

En primer lugar, el representante del Ministerio Público manifiesta que SATENA fue creada como un establecimiento público, mediante la Ley 80 de 1968. Esta Ley fue parcialmente modificada mediante el decreto ley 2344 de 1971. En particular, el artículo 9 de la Ley – aquí demandado – fue modificado por el artículo 27 del decreto 2344 de 1971. Por esta razón, la Vista Fiscal le solicita a la Corte declararse inhibida para conocer sobre la constitucionalidad del mencionado artículo 9 de la Ley 80 de 1968.

De la misma manera, el concepto llama la atención sobre las reformas introducidas al Decreto 2344 de 1971 mediante el Decreto 2180 de 1984. Plantea que el artículo 1 de este decreto modificó los siguientes artículos del decreto ley 2344 de 1971: el artículo 2, referido a las funciones de la entidad; el 4, atinente al patrimonio de SATENA; el 10, relativo a la dirección de la misma; el 11, sobre la integración de su Junta Directiva; el 12, referente a las funciones de la Junta Directiva; el 18, sobre algunas facultades de la Empresa; y los artículos 20, 21, 22 y 23, que regulan el régimen de personal de SATENA.

En vista de lo anterior, manifiesta: “Por esta razón, considera este Despacho, que al no encontrarse vigentes los textos originales del Decreto 2344 de 1971 acusados por la ciudadana (...), por haber sido expresamente modificados por normas posteriores y no estar produciendo efectos estamos ante la carencia actual de objeto, pues han cambiado tanto los preceptos como su contexto normativo y, por tanto, lo que procede es la declaración de inhibición por parte de la Corte...”

En consecuencia, declara que su análisis se circunscribirá “a las normas vigentes del Decreto 2344 de 1971 y a los textos de los artículos demandados, con las modificaciones realizadas por el Decreto 2180 de 1984.” Igualmente, llama la atención sobre la derogación expresa del Artículo 17 del Decreto 2344 de 1971, mediante el Artículo 3 del Decreto 2180 de 1984, razón por la cual tampoco debe pronunciarse la Corte sobre él.

A continuación, la Vista Fiscal concentra su atención en las demás normas acusadas. Señala que la actora afirma que estas normas vulneran los arts. 13, 333 y 334 de la Constitución y que la acusación se sustenta “en que el régimen jurídico de SATENA ha cambiado, pues pasó de ser un establecimiento público a una empresa industrial y comercial del Estado, sin que sus privilegios como establecimiento público fueran suprimidos, hecho que afecta la libre competencia entre esta empresa y todas aquellas que se dedican a la misma actividad.”

Sobre este punto manifiesta el Procurador que la demanda es inepta, “por ausencia de verdaderos cargos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas.” Considera que “la demandante no presenta cargos concretos, es decir, las razones que se aducen para sustentar la inconstitucionalidad no resultan claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como lo exige la Corte Constitucional para abordar el estudio de constitucionalidad de una normativa específica...” Al respecto afirma: “La demandante hace un estudio interesante del tema pero en punto a los cargos concretos, no esgrime las razones que llevarían a la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas, considerando que está de por medio la presunción de constitucionalidad de la actuación del legislador y en particular, en este caso, cuando se trata de evaluar la libre configuración en materia de creación y modificación de las entidades públicas que conforman la administración, campo en el cual la Constitución permite un amplio margen de actuación (art. 150, numeral 7 de la Constitución).”

Luego, expone que la actora “no presenta ninguna razón clara que justifique, cómo la naturaleza jurídica dada a SATENA, en sí misma, vulnera la Constitución”, razón por la cual solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre las normas relacionadas con la naturaleza jurídica de SATENA – “en especial, el art. 1 del decreto 2344 de 1971 y la expresión ‘empresa’, contenida en varias de las normas demandadas.”

Finalmente, pasa a analizar de manera individualizada las demás normas demandadas. De manera general, considera que el cambio en la naturaleza jurídica de la entidad “por sí solo no constituye un cargo de constitucionalidad suficiente, dado que en virtud de la libertad de configuración del legislador, éste está facultado para crear y transformar las entidades que conforman la administración nacional.” Luego, afirma: “ha de reiterarse que además de que no se presentan cargos concretos contra cada una de las normas, de otra parte, no hay suficiente claridad con relación al texto que se demanda, pues hay artículos transcritos y resaltados que no aparecen en el aparte de normas demandadas y en otros casos, se acusa al texto completo de algunos artículos pero posteriormente, al transcribirlos, se subrayan solamente algunas expresiones, o sea hace referencia a un único aspecto de la norma”.

De esta forma, el representante del Ministerio Público analiza los cargos presentados contra distintas normas, para concluir sobre todos ellos que son ineptos, razón por la cual la Corte debería inhibirse de fallar sobre ellos. En subsidio, solicita que la Corte declare su constitucionalidad. Los preceptos analizados en este aparte son: los artículos 4, 20, 21, 22, 23, 24 y 26, y el literal c) del artículo 16, del Decreto 2344 de 1971, todos modificados por el artículo 1 del Decreto 2180 de 1984; y los artículos 19, 25, 27 y 28 del Decreto 2344 de 1971.

En el concepto se incluye la siguiente consideración final:

“9.1. Este Despacho no pretende determinar si la actual regulación de SATENA es adecuada o no, coherente o no, ni si ella vulnera o no el principio de igualdad y de libre competencia establecidos en la Constitución, se limita a observar que el escrito de la demanda presenta elementos parciales, desde el punto de vista de las ventajas comerciales de SATENA pero no permite un análisis integral y sistemático de toda la regulación que lleve a establecer con todos los elementos, que a nivel general esta situación ocurre y si el tratamiento desigual que el legislador concede a este empresa está o no justificado constitucionalmente, si es proporcional y razonable, pues la libre competencia si bien es importante en el marco constitucional no es un valor absoluto.

“9.2 De otra parte y lo más importante, los argumentos no tienen la fuerza demostrativa suficiente para poder concluir a partir de ellos que el Legislador excedió los límites constitucionales al ejercer su libertad

de regulación en la creación y modificación de la estructura administrativa, facultades que como se advirtió al inicio de este concepto son y amplias y, por tanto, exigen al demandante la carga argumentativa suficiente para demostrar que se vulnera el ordenamiento superior. En particular en lo relacionado con la regulación legal de la Empresa Industrial y Comercial SATENA.

“A pesar de las posibles incongruencias en su regulación no es factible establecer en la confrontación de cada norma con la Constitución, cómo ellas vulneran de manera concreta y particular el principio de igualdad y la libertad de empresa y libre competencia.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Cuestión previa: fallo inhibitorio por ausencia de cargos constitucionales contra el contenido de las normas impugnadas

2. La demandante considera que las normas acusadas vulneran los principios constitucionales de la igualdad y la libre competencia. Manifiesta que la decisión del Legislador de convertir a la aerolínea SATENA en una empresa industrial y comercial del Estado, al mismo tiempo que se le preservan las prerrogativas y privilegios propios de los establecimientos públicos, implica de por sí la vulneración de los principios constitucionales mencionados, en detrimento de las aerolíneas privadas. Anota también que las normas atacadas van en contra de los principios ordenadores de la estructura del Estado, contenidos en las Leyes 105 de 1993 y 489 de 1998.

3. El apoderado del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – SATENA – solicitó que la Corte se inhibiera para pronunciarse, por ineptitud sustantiva de la demanda. Afirma que la demanda no tiene por fin salvaguardar la supremacía de la Constitución. También asegura que no reúne los requisitos mínimos que ha señalado la Corte para este tipo de acciones. En subsidio, solicitó que se declarara la constitucionalidad de las normas acusadas.

4. En su concepto, el Procurador General de la Nación solicita que la Corte se inhiba para fallar sobre la demanda. Expresa que varias de las normas atacadas ya fueron derogadas y no producen efectos actualmente, razón por la cual la inhibición operaría en su caso por sustracción de materia. En relación con las demás normas acusadas considera que la demanda es inepta, por cuanto no contiene cargos concretos contra las normas en sí. De otra parte, manifiesta que con base en la demanda no es posible analizar si las normas vulneran el principio de igualdad, pues en el escrito se aportan solamente elementos parciales, referidos a las posibles ventajas comerciales de SATENA, sin ofrecer una visión integral y completa de la manera cómo se presenta la competencia entre las aerolíneas privadas y esa empresa estatal.

5. Desde la perspectiva constitucional, la demanda plantea un interesante interrogante acerca de cómo debe regularse la competencia entre las empresas públicas y las privadas que prestan un servicio público. Sin embargo, la Corte comparte la posición del interviniente en nombre de la aerolínea SATENA y el concepto del Procurador General de la Nación acerca de que la demanda, a pesar de ser jurídicamente interesante, no plantea un cargo de inconstitucionalidad y que, por ende, la Corte debe inhibirse para fallar sobre ella.

Mediante la acción de inconstitucionalidad se persigue que se realice una confrontación abstracta entre las normas legales acusadas y las normas constitucionales, es decir, sin que, en principio, se atienda a la manera en que sean ejecutadas en la práctica las normas legales atacadas. Sobre este punto se pronunció la sentencia C-357 de 1997:

“Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexequibilidad deben aludir a ella en los mismos términos”

Es por eso que para que proceda el examen de constitucionalidad es necesario

que los argumentos de inconstitucionalidad aportados cumplan con una serie de requisitos mínimos y estén referidos a las normas acusadas en abstracto, y no a la manera como ellas se han llevado a la práctica ni a sus consecuencias respecto de personas determinadas, como es la situación de quienes compiten con SATENA.

Igualmente, es importante recordar que la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que en las demandas de inconstitucionalidad el actor debe exponer las razones de la violación, razones que deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Al respecto se aseveró en la sentencia C-1052 de 2001:

“3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el *concepto de la violación*, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer ‘el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas’ (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues ‘si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas’. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta

Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra ‘la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.’”

Pues bien, en este caso se observa que la demanda no contiene argumentos de inconstitucionalidad dirigidos, específica y abstractamente, contra las normas acusadas, sino que ofrece razones relacionadas con la manera como la empresa SATENA ha aplicado en la práctica las normas y con las consecuencias que ello ha generado para otras empresas determinadas que compiten con SATENA. Es por eso que el escrito de demanda se concentra en mostrar cómo han evolucionado las operaciones de la empresa, cuáles han sido los cambios en sus rutas y en su participación dentro del mercado, cómo es su participación en el trayecto Bogotá-Medellín, utilizando el aeroparque Enrique Olaya Herrera, etc., todo ello con el fin de demostrar que la aplicación de las normas acusadas por parte de SATENA la han colocado en una situación de ventaja frente a las demás aerolíneas, con lo cual la práctica comercial de la empresa vulnera los principios de igualdad y libre competencia.

Todos los datos aportados son de interés, pero no son suficientes para constituir cargos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas, con independencia de la forma en que ellas son aplicadas y de la práctica comercial.

La actora afirma que el hecho de que se haya modificado la naturaleza jurídica de SATENA, para convertirla en una empresa industrial y comercial del Estado, sin haberle retirado a la misma empresa las prerrogativas y privilegios de los que gozaba como establecimiento público, constituye de por sí una vulneración de los principios de igualdad y libre competencia. Sin embargo, no aporta razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para fundamentar de manera abstracta su acusación. Todos sus argumentos se enfilan hacia las actividades prácticas desarrolladas por SATENA. De esta manera, no se observan dentro del escrito de acusación ataques específicamente dirigidos contra las normas. Tal como se ha dicho, ello no se ajusta a las características de la acción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, ha de concluirse que la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre ella.

6. Por otra parte, la actora plantea que la regulación legal de SATENA vulnera el principio de igualdad, por cuanto a la empresa se le conservaron los

privilegios y prerrogativas que le eran propios cuando funcionaba como un establecimiento público.

Al respecto cabe decir que, tal como lo expresa el concepto del Procurador General de la Nación, el Legislador goza de un margen de configuración normativa en el momento de crear o modificar la estructura de la administración. Dentro de ese marco, el Congreso de la República goza de una libertad relativa en el momento de diseñar cada entidad.

Por eso, si en la demanda se propone la realización de un examen de igualdad, es menester que en el escrito de inconstitucionalidad se brinden todos los elementos necesarios para poder hacer una comparación integral de los regímenes que regulan la actividad de los grupos o entidades que deben ser examinados conjuntamente. No le corresponde a la Corte proceder a acopiar todos los elementos de los regímenes jurídicos de cada grupo o entidad para poder hacer el examen de igualdad que se propone en la demanda. Todos esos elementos, junto con su valoración, deben ser aportados por el mismo demandante.

La demanda que se analiza no cumple con este requisito. En el escrito se acompañan solamente informaciones sobre la actividad y el régimen jurídico de SATENA. De esta manera, ha de concluirse que no cuenta la Corte con los elementos necesarios para proceder a realizar un juicio de igualdad: no se han demandado las normas que rigen a las otras empresas de aviación ni se ha indicado por qué el legislador violó el principio de igualdad al establecer tratos diferentes para quienes parecen, *prima facie*, encontrarse en situaciones caracterizadas por especificidades jurídicas que las distinguen.

7. Finalmente, la actora menciona que los preceptos que acusa no se encuentran en armonía con los principios ordenadores de la estructura del Estado que están contenidos en las Leyes 105 de 1993 y 489 de 1998. Igualmente, indica que el nuevo régimen jurídico de la empresa no se ajusta a la voluntad expresada por el Legislador en el momento en que se debatía el proyecto de ley que se convertiría en la Ley 80 de 1968. Al respecto cabe solamente mencionar que, en principio, las contradicciones que se pueden presentar entre distintos ordenamientos legales no son fundamento para realizar un juicio de constitucionalidad, el cual se limita a confrontar las normas legales con los preceptos constitucionales y con las disposiciones que forman parte del bloque de constitucionalidad, es decir, a comparar normas inferiores con el ordenamiento superior.

Las razones expuestas conducen a la Corte a inhibirse para fallar sobre la presente demanda de inconstitucionalidad, sin que ello signifique que no existan otras vías para presentar los interesantes argumentos planteados en la demanda.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 19, 21, 23, 27 y 28, integralmente, y contra apartes de los artículos 1, 2, 4, 6, 8, 10, 11 parágrafo 2, 12, 16, 17, 18, 21, 22, 25 y 29 del Decreto Ley 2344 de 1971; contra apartes de los artículos 1 y 2 del Decreto Ley 2180 de 1984; y contra el artículo 9 de la Ley 80 de 1968 (parcial).

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada
AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General