

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO**



**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE SATENA
Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**

**Juana Yurani Quevedo Ardila
Contador Público**

Bogotá D.C., 2016

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO**



**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE SATENA
Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Derecho Contractual Público y Privado

Presentado por:
Juana Yurani Quevedo Ardila
Director:
Doctor Javier F. González Mac'mahón

Bogotá D.C., 2016

Nota de aceptación

Aprobado por el Comité de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Santo Tomás para optar al título de Magíster en Derecho Contractual Público y Privado.

Presidente del jurado
(Firmado en el original del acta del 15-Jul-2016)

Firma del jurado
(Firmado en el original del acta del 15-Jul-2016)

Firma del jurado
(Firmado en el original del acta del 15-Jul-2016)

“La fe se hace con cosas que no se ven y la esperanza con cosas que no se tienen”

Santo Tomas de Aquino

Dedicatoria

Con infinito agradecimiento, ante todo, a Dios; a mis padres, quienes con su honradez, trabajo y amor, han logrado mantener una familia responsable, y a la familia Satena por su invaluable apoyo.

Contenido

	Pág.
Resumen	11
Abstract	12
Introducción	13
CAPÍTULO I	17
Análisis de la naturaleza jurídica de Satena en la contratación de bienes y servicios.	17
1.1. Generalidades de una empresa pública.	17
1.1.1. ¿Cómo funciona Satena?	20
1.1.2. Entidades descentralizadas.	24
1.1.2.1. Soporte normativo de las entidades descentralizadas en Colombia	25
1.1.3. ¿Cómo adquiere bienes y servicios Satena?	30
1.1.3.1 Esquema Contractual.	31
1.1.3.2 De la etapa precontractual.	33
1.1.3.3. Finalidad del contrato llave en mano, visto desde la contratación pública y privada.	34
1.2. Tipos de sociedades comerciales.	35
1.2.1 Tipos de Sociedades desde el punto de vista del Estatuto de Contratación Pública.	36
1.3. Análisis Jurídico del régimen legal de Satena.	39
1.4. Por qué es buena o mala la actual naturaleza jurídica para contratar en Satena.	44
1.5. De la responsabilidad fiscal en la etapa precontractual.	46
1.6. Conclusiones preliminares.	47

CAPÍTULO II	50
Implicaciones económicas del régimen contractual en la adquisición de bienes y servicios.	50
2.1. Problema económico.	50
2.2. De la competitividad, la eficacia y la eficiencia.	52
2.2.1. De la eficiencia.	55
2.3. Proceso administrativo.	55
2.3.1. Comportamiento del proceso administrativo con la nueva naturaleza jurídica de Satena.	56
2.3.2 Importancia del análisis cuantitativo.	59
2.4. Desarrollo y resultados del análisis cuantitativo	61
Conclusiones.	76
Bibliografía.	82
Leyes y Decretos.	89
Jurisprudencia.	90
Otros.	90

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Procesos declarados desiertos.	61
Tabla 2. Contratos con formalidades plenas.	62
Tabla 3. Contratos con formalidades plenas.	62
Tabla 4. Pagos realizados.	63
Tabla 5. Pagos realizados.	63
Tabla 6. Resultados del planteamiento 1.	64
Tabla 7. Resultados del planteamiento 2.	64
Tabla 8. De las agencias comerciales y puntos de venta de Satena, cerrados y abiertos, año 2012.	65
Tabla 9. De las agencias comerciales y puntos de venta de Satena, cerrados y abiertos, año 2014.	65
Tabla 10. Análisis de liquidez de Satena en los últimos 7 años.	66
Tabla 11. Listado de 16 variables con actividades claves.	67
Tabla 12. Análisis estructural actividades (micmar).	68
Tabla 13. Matriz de relaciones directas.	68
Tabla 14. Análisis de escenarios.	72
Tabla 15. Probabilidades simples deseadas para la hipótesis.	72
Tabla 16. Matriz condicional P (i/j).	73
Tabla 17. Matriz condicional P (i/j).	74

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. Plano de relaciones directas.	79
Figura 2. Plano de desplazamiento o plano de relaciones indirectas.	80

Lista de Gráficas

	Pág.
Gráfica 1. Histograma de extremo.	75

Resumen

Con esta investigación descriptiva, se pretende analizar económicamente el cambio de naturaleza jurídica de Satena en la contratación de bienes y servicios teniendo como referencia el proceso administrativo, aplicándose el método socio jurídico y análisis cuantitativo, teniendo en cuenta el fin social de la Aerolínea y el criterio de sostenibilidad económica empresarial.

Palabras clave: Adquisición de bienes y servicios, Auto sostenibilidad financiera, Ccontratos, Compromiso social, Presupuesto público, Régimen de contratación pública, Régimen de contratación privada.

Abstract

This research aims to economically analyze the change of legal nature of Satena in the procurement of goods and services having as reference the administrative process, applying the socio- legal research method and quantitative analysis, taking into account the social order of Carrier and the criterion of corporate economic sustainability.

Keywords:

Procurement of goods and services, Auto Financial Sustainability, Contracts, Social Commitment , Public Budget , Public Procurement Regime, private contracting regime.

Introducción

La presente tesis es una investigación que tiene por objetivo, la identificación de los tipos de contrataciones apropiadas para lograr adquisiciones de bienes y servicios en Satena; visto desde el estudio riguroso en la etapa precontractual.

La información se obtuvo de la experiencia obtenida, desde una perspectiva de servidor público como estructurador de procesos, fundamentada en la casuística observada en Satena S.A., empresa que actualmente cumple con el servicio de Aviación Regional, la cual se puede definir como aquella que cumple un servicio público esencial, que acerca, apoya y fortalece las comunidades más apartadas y propende por su propio desarrollo económico y social, bienestar y progreso. (Aerocivil, 1995, p. 20).

Las fuentes bibliográficas, provienen de tres años de investigación en las leyes, doctrina y jurisprudencia que pudiera ser fuente de consulta para lograr este escrito.

Por lo cual, resulta fundamental intentar proponer los siguientes elementos de base que permitan precisar el contenido y el alcance de este estudio, con el siguiente orden:

En el primer capítulo se describe la incidencia de la naturaleza jurídica de Satena para contratar bienes y servicios, las generalidades de una empresa pública, se menciona como funciona Satena, como entidad descentralizada, como adquiere bienes y servicios, el análisis jurídico para contratar en Satena y por último se trata de la responsabilidad fiscal del servidor público.

Y en la segunda parte, se presenta las implicaciones económicas del régimen contractual en la adquisición de bienes y servicios, el problema económico, el comportamiento de uno de los procesos de la estructura organizacional de la Aerolínea frente a la nueva naturaleza jurídica de Satena y la exposición de la hipótesis, mediante la aplicación del método prospectivo que permite proyectar los resultados económicos que se van a obtener en un período, tomando como fuente los

registros históricos de un tema determinado, como es la adquisición de bienes y servicios dentro del marco legal, para mejorar la logística de la aerolínea, teniendo presente la apertura y cierre de agencias comerciales en los diferentes destinos y/o rutas sociales del país, según los diferentes requerimientos de las entidades Gubernamentales, identificando, de esa forma, posibles soluciones que permitan aliviar, efectivamente, el flujo de caja de Satena. (Arias De Greiff, 2012, p.12).

Así también se infiere, en el reconocimiento del cambio de naturaleza jurídica de SATENA, como una de las figuras ideadas para que el Estado actúe, generando servicio en beneficio del desarrollo económico del país, confirmando lo que explica el Doctor Narváez en sus escritos. (Narváez, 2002, p. 419).

Por ende se retoman, las herramientas gerenciales y/o administrativas, desarrollando la hipótesis preliminar, que se fundamenta en la siguiente pregunta de investigación: ¿Influye el cambio de naturaleza jurídica de SATENA a Sociedad de Economía Mixta, en la etapa precontractual para adquirir bienes y servicios?

Entonces, se condiciona la pregunta de investigación al cumplimiento del principio de economía, previsto en el Artículo 25 del Régimen de Contratación Estatal, Ley 80 de 1993, en el numeral 1 “En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable...”.

Es entonces que se comprende la importancia que tiene la etapa precontractual, porque en algunos casos es en esa fase de formación del contrato que surgen las problemáticas de ejecución

del contrato, lo que podría generar incumplimiento de las obligaciones contractuales por falta de solvencia económica y por ende incumplimiento de las obligaciones del contratista en lo que refiere a la ejecución del contrato, por eso se motiva al lector en este escrito en la profundización y detalle en la etapa precontractual y por ende de planeación.

Así las cosas, la relevancia del problema jurídico radica en el impacto negativo que puede presentarse en el desarrollo de la etapa precontractual para llevar a cabo un contrato que exige negociaciones específicas, cuando se ve afectado el principio de planeación.

Por otra parte, para evitar falencias en la planeación, principio que resulta fundamental en los procesos de contratación de cualquier entidad pública, y no obstante en el caso particular de Satena SA., el cual se encuentra incorporado en el Capítulo 4 del Manual de Contratación de la entidad, se plantea el siguiente ejemplo, para adquirir de manera eficiente, entre otros:

Se tiene el caso de la papelería para las oficinas, que al ser un bien de características técnicas uniformes y que es posible acceder a la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente, mediante el grupo de contratos de Satena SA., y por solicitud del proceso de la Dirección Administrativa de la Aerolínea, se logra comprar mediante la modalidad de entrega simple, optimizando recursos y tiempo.

De manera que Satena puede adherir a sus procedimientos contractuales, para sus adquisiciones de características técnicas uniformes, la herramienta que ofrece el Gobierno Nacional, según el Decreto 1510 de 2013, que ajusta el sistema de compras y contratación pública a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- institución destinada a desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas ordenadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública, con el fin de

alcanzar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de recursos del Estado. (Yong, 2015, p. 95).

CAPÍTULO I

Análisis de la naturaleza jurídica de Satena en la contratación de bienes y servicios

En este capítulo, primero se analiza los conceptos referidos en las leyes más relevantes que se refieren inicialmente a la incidencia de la naturaleza jurídica de Satena, posteriormente se menciona la doctrina que permite hilar el desarrollo de este capítulo y se contextualiza con algunos conceptos emitidos por la Jurisprudencia, para comprender a Satena como empresa, como entidad descentralizada, con un esquema contractual específico para adquirir bienes y servicios, así como sus beneficios y limitantes o problemáticas, explicando también la responsabilidad de los estructuradores y supervisores en la etapa precontractual, en especial de sus servidores públicos, en especial para los oficiales u suboficiales de la Fuerza Aérea Colombiana, quienes se encuentran en comisión del servicio en Satena.

1.1. Generalidades de una empresa pública

Ahora bien, en Colombia, las entidades o empresas públicas, según la información del Departamento Nacional de Planeación, son 18, que el Ministerio de Defensa Nacional organizó, mediante el Grupo Social y Empresarial de la Defensa, Gsed. Este grupo tiene la tarea de proveer los diversos bienes y servicios a las Fuerzas Militares y a la Policía. La primera empresa, el Hospital Militar, se creó en 1911. En la década de los 40, 50 y 60 se crearon 13 de las 18.

Las empresas del Gsed están compuestas por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares; la Corporación de Ciencia y Tecnológica para la Industria Naval, Marítima y Fluvial; la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Corporación Gustavo Matamoras D'Costa; Universidad Militar Nueva Granada, Dirección General Marítima, Defensa Civil Colombiana, Satena SA., Círculo de Suboficiales FFMM, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Corporación. Industria Aeronáutica Colombiana, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Fondo

Rotatorio de la Policía, Indumil, Hotel Tequendama, Club Militar; Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía; Caja de Retiro FFMM y Hospital Militar.

Es decir, que como generalidad de una empresa pública, se tiene el caso de Satena, la cual fue formada con el aporte de capital público, debido a la intervención del Estado en la economía, con el objeto de cubrir un área en la que los particulares no deseaban participar, por lo cual es acertado decir que la clásica empresa pública, ha pasado a la historia, no por eso la empresa con participación estatal ha dejado de tener una presencia en la economía. (Ariño, 2008).

Por lo que desde el derecho comparado tenemos que, acorde con la doctrina italiana, es claro que el fin de la empresa pública se determina como la satisfacción de los requerimientos de la colectividad, teniendo como parámetro, no sólo el beneficio y vida de la empresa, sino, sobre todo, el desarrollo del país. (Rivero, 1978).

Entonces, se puede decir que la Aerolínea como empresa pública se constituyó como organización para prestar un servicio a una población, mediante normas que le permitan regular sus acciones, porque las Empresas Estatales son una forma para que el Estado Social de Derecho, como lo menciona el Artículo 1 de la Constitución Colombiana, contribuya a alcanzar el fin social, en lo económico, político y cultural. (Penagos, 2000).

Según la Ley 80 de 1968, el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, Satena, en lo sucesivo funcionaría como una empresa comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa, 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 convertida 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 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.

Luego, la Ley 1427 de 2010 estableció en su Artículo 1°:

“Naturaleza jurídica, denominación y sede. Se Autoriza a la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, Satena, empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía y capital propio de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2344 de 1971, la emisión de acciones para que sean colocadas en el mercado y puedan ser adquiridas por personas naturales o jurídicas.

Una vez emitidas y colocadas total o parcialmente las acciones que trata la presente Ley, la sociedad quedará organizada como sociedad de economía mixta por acciones del orden nacional, de carácter anónimo, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, se denominará Satena SA., su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D. C., y podrá establecer subsidiarias, sucursales y agencias en el territorio nacional y en el exterior”. (Colombia, 2010).

Tal circunstancia se materializó a través de la Escritura Pública N° 1427 del 9 de mayo de 2011, de la Notaría 64.

Para tal fin, la Ley 489 de 1998 en su Artículo 68, dentro del grupo de las denominadas “entidades descentralizadas del orden nacional”, señala los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta (...), entre otras entidades, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con

acatamiento a los principios que orientan la “actividad administrativa”, por tal razón, como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

1.1.1. ¿Cómo funciona Satena?

En cuanto al funcionamiento de SATENA, es importante mencionar que: “Para saber ver la empresa es necesario comenzar por describirla, si bien varía de país a país, hay un punto de partida que ayuda a deducirla, el examen de la cuestión vigente” (Boneo, 1980); porque generalmente la empresa pública, está vinculada a la necesidad de desarrollar el motor de crecimiento de la economía.

Aunado a lo anterior, se refieren los siguientes acontecimientos históricos, que dan claridad a como fue creada SATENA, como empresa pública, para posteriormente profundizar en su funcionamiento actual y luego observar como compra bienes y servicios.

Entonces empezamos el recuento; siendo las 16:30 horas del día 22 de Noviembre de mil novecientos sesenta y dos (1962), en el Despacho del Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, el señor Teniente Coronel Pablo E. García, Gerente del Fondo Rotatorio, realizo una reunión para explicar cómo ha sido organizado el servicio de la Aéreo especial SATENA, por lo que manifestó que por disposición de la Resolución 020 de 1962, emanada del Comando de la Fuerza Aérea, SATENA fue adscrita al Fondo Rotatorio, el servicio empezó con un avión C-54, dos C-47, dos Beaver, cedidos por la Fuerza Aérea Colombiana y dos Catalina, se establecieron unas tarifas para prestar el servicio de transporte de pasajeros y carga basados en el costo estimado de operación más un 5% de utilidad y esta tarifa era aplicada a transportes regulares y vuelos normales, que existía otra tarifa por la cual no se cobrara más que el costo de la gasolina, como un vuelo que

había sido realizado para transportar los cuerpos de paz. Además, se prestaban casos de transporte gratuitos como el efectuado a la Colonia Abraham Lincoln en la Piedra del Cocuy.

Así como los vuelos hechos hasta esa fecha, habían tenido por objeto traer productos a Bogotá, desde el sur y oriente del país, tales como caucho y pescado y la frecuencia de los vuelos para evacuar toda la carga existente en esos lugares era insuficiente, por lo cual SATENA había recibido solicitudes de distintas localidades para que estableciera vuelos de itinerario fijo.

Posteriormente en la reunión, tomo la palabra el doctor Alfredo Bateman, para expresar que era necesario incluir un miembro de la Junta Consultiva o un delegado del señor Ministro de Hacienda, por lo que la junta aprobó y entonces se modificó el Decreto No. 940 de 1962, en lo pertinente y también se consideró que no debía prestarse el servicio de transporte gratuitamente, y propuso que se cobrara el costo mínimo, con el fin de enseñar a los usuarios pobres a retribuir el servicio que se les prestaba.

Luego, el cinco de octubre de 1964, según consta en el acta No. 10 de Satena, numeral 4., se empieza a identificar la necesidad de Satena por lograr su personería jurídica, el Señor Coronel Fernández dejó muy claramente expuesto su pensamiento, al expresar que SATENA debería tener personería jurídica como Instituto Descentralizado, afectando desde luego a la Fuerza Aérea quien seguiría brindándole toda su ayuda, pero sabiendo que los compromisos que adquiriera SATENA, serían responsabilidad de ella y no del Fondo Rotatorio cuyo capital y objeto no estaban directamente relacionados, mientras que si SATENA lograba su autosuficiencia económica, no tendría el gran lastre de sueldos cuantiosos para sus Directivos, pues, los Oficiales de la Fuerza Aérea que estaban al frente de las unidades tales como SATENA, CIAC, FONDO ROTATORIO, etc., solo recibían sueldo como militares, en consecuencia la Junta, por unanimidad estuvo de acuerdo en que desde todos los puntos de vista era necesario insistir en la consecución de la

Personería Jurídica de SATENA pero que, existiendo una orden del Ministro en sentido contrario según lo había manifestado el Coronel Baquero, necesariamente tendría que hacerse primero la gestión por ese conducto antes de seguir adelante.

Seguidamente, el nacimiento de Satena se da en el año 1962, cuando el ejecutivo nacional encargó al Comando de la Fuerza Aérea, organizar un servicio especial de transporte aéreo en beneficio de las regiones apartadas del país, y es entonces cuando se da vida institucional al “Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA” con el propósito de ser un servicio de transporte aéreo en beneficio de las regiones subdesarrolladas del país, mediante el Decreto 940 del 12 de abril de 1962 por parte del señor Presidente de la República.

Entonces ante la acogida que tuvo SATENA, bajo la Presidencia del Doctor Carlos Lleras Restrepo, se expide la Ley 80 del 12 de diciembre de 1968, estableciendo que Satena funcionaria como establecimiento público, con personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.

Posteriormente, para seguir cumpliendo con las exigencias del mercado aeronáutico, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2344 de 1971, en donde declaró a SATENA como una Empresa Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa, esto significa con personería jurídica propia, autonomía administrativa y capital independiente.

Luego se modifica el decreto 2344 de 1971, con el Decreto 2180 de 1984, disponiendo lo siguiente, en aplicación de las políticas de colaboración con otras entidades, incorporando nuevas funciones a Satena según el objeto con el que fue creada, como fue colaborar con el Ministerio de Defensa Nacional en la ejecución de la política y de los planes generales en materia de acción cívico-militar; 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; colaborar con el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, en la ejecución de la política y de los planes generales en esta materia; colaborar con el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias 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 y desarrollo económico y social en general, en las regiones de menor desarrollo del país; 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 confíen a su manejo.

Es importante resaltar que el artículo 4, se describe como el patrimonio de Satena estaría constituido: 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 cualquier título; las acciones, participaciones o aportes en sociedades o empresas organizadas o que se organicen, de conformidad con su objeto social y con las autoridades legales; 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; los aportes que el Gobierno reasigne para la compra, construcción y adecuación de materiales aéreos e instalaciones terrestres; las utilidades netas de cada vigencia fiscal; las rentas de Satena estarán constituidas por: Los aportes que anualmente se incluyan en el presupuesto nacional, las utilidades provenientes de la explotación comercial de sus bienes muebles e inmuebles y los recursos de capital.

Ahora bien, la Ley 498 de 1998, mediante la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, y que según el capítulo X artículo 38 numeral f, literal 2, hace parte de la rama ejecutiva del poder público del sector descentralizado, las

sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, quienes de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las funciones y actividades administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado, por lo que SATENA se encuentra en dicha estructura.

Es entonces que en el Acuerdo 011 de 2008, se adoptan los estatutos internos del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – SATENA, en el artículo 3, como una empresa con la siguiente naturaleza jurídica “SATENA, es una empresa Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente, creada por la Ley 80 de 1968 y reorganizada conforme a los Decretos 2344 de 1971 y 2180 de 1984”

Por ende, es importante resaltar la afirmación antes de la expedición de la ley 1427 de 2010, que menciona la naturaleza jurídica de Satena como un régimen totalmente público, según el concepto emitido en el año 2006, en la providencia del Consejo de Estado, en el expediente d-6348, que hace alusión a la expresión “*entidades públicas*”, afirmando que la naturaleza jurídica del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” no es privada. Se trata de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa y, como tal, realiza actividades comerciales, “sin que por ese hecho se desnaturalice su esencia, todo lo contrario: se reafirma, toda vez que, precisamente, la característica fundamental de ese tipo de entidades descentralizadas es la de ejercer actividades comerciales sin perder su naturaleza estatal”.

1.1.2. Entidades descentralizadas.

Puesto que, la jurisprudencia colombiana para la creación de las entidades descentralizadas, se inspiró en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, especialmente la figura de los “establecimientos públicos”, en la segunda guerra mundial y al ser incapaz de prestar todos los servicios públicos, originó las empresas industriales y comerciales. (Penagos, 2000).

Consecuentemente, se logra entender el origen de las Entidades descentralizadas en Colombia, en otras palabras, como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-736/07, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra:

El constituyente quiso definir que las personas o entidades que asuman la prestación de los servicios públicos tendrán no sólo un régimen jurídico especial, sino también una naturaleza jurídica especial; esta particular naturaleza y reglamentación jurídica encuentra su fundamento en la necesidad de hacer realidad la finalidad social que es definida por la misma Carta como objetivo de la adecuada prestación de los servicios públicos. De lo anterior se desprende que cuando el Estado asume directamente o participa con los particulares en dicho cometido, las entidades que surgen para esos efectos también se revisten de ese carácter especial y quedan sujetas a la reglamentación jurídica particularmente diseñada para la prestación adecuada de los servicios públicos. (Corte Constitucional, 2007).

1.1.2.1. Soporte normativo de las entidades descentralizadas en Colombia. Según el Artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política de Colombia, se autoriza al Gobierno para crear y autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Posteriormente el Acto Legislativo No. 5 de 1954, que a pesar de su corta duración, fue pionero al darle la posibilidad al Estado de crear establecimientos públicos para la prestación de servicios en su Artículo 1°, señalando además que estarían dotados de personería jurídica autónoma para la prestación de uno o más servicios especializados determinados y tendrían competencia para ejecutar los actos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Entonces, consecuentemente la Ley 151 de 1959 y en el Artículo 1, se refiere a las empresas y establecimientos públicos descentralizados, mencionando que, cualquiera que sea la forma de administración adoptada, son parte de la administración pública, sus bienes y rentas (...).

Así también, en el Artículo 2, se alude a la Contraloría General de la Republica como encargada de la vigilancia de la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados.

Una regulación menos clara, pero más duradera llegó con la reforma Constitucional, según el Acto Legislativo 1 de 1968, en el cual se integró a las empresas industriales y comerciales del Estado dentro del concepto de establecimiento público; posteriormente, el Decreto 1050 de 1968, señaló que:

“Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa; y c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial”. (Colombia, 1968).

Y el Decreto Ley 3130 de 1968, por el cual se dictó el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional, se reglamentó con mayor claridad todo lo concerniente a las entidades descentralizadas por servicios, como lo señala (Quintero, 2006).

Como lo hemos mencionado, las entidades descentralizadas están compuestas por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de economía mixta. Las entidades descentralizadas tienen personería jurídica y patrimonio propio, o por lo menos parte de ese patrimonio es público. (Leal, 1999).

Mientras que en el Artículo 461 del Código de Comercio se indica que son de economía mixta las sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado, por lo que involucrar actores estatales en actividades comerciales, es una figura de nivel legislativo como económico. (Robledo, 2010).

Por su parte, el párrafo primero del Artículo 38 de la Ley 489 de 1998, establece que: “Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someterán al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado”. (Colombia, 1998).

De igual manera, el Artículo 49° de la Ley 489 de 1998, señala que las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma y las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.

De la lectura anterior, hay que manifestar entonces que como se trata en el Artículo 68 de la Ley 489 de 1998, las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y empresas sociales del Estado, son entidades descentralizadas.

El Artículo 85 de la referida Ley, define a las empresas industriales y comerciales del Estado como organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de

naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la Ley, y que reúnen las siguientes características: a. Personería jurídica; b. Autonomía administrativa y financiera; c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución. El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal. A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, se les aplicará en lo pertinente los Artículos 19, numerales 2, 4, 5, 6, 12, 13; 17, 27, numerales 2, 3, 4, 5, y 7, y 183 de la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, en el Artículo 86 de la mencionada Ley 489, se identifica la autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado que se ejercerá conforme a los actos que las rigen; en el cumplimiento de sus actividades, se ceñirán a la ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; no podrán destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos; además de las actividades o actos allí previstos, podrán desarrollar y ejecutar todos aquellos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado.

Entonces, en el Artículo 87 de la misma Ley 489, trata de los Privilegios y prerrogativas, definiendo a las empresas industriales y comerciales del Estado como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, que gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso. No obstante, 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.

Además, el Artículo 93° de la Ley 489, también describe que el régimen de los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado y los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.

En definitiva, el Artículo 97 de la Ley 489 de 1998, define a las sociedades de economía mixta como organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley y como se mencionó anteriormente, para que una sociedad comercial pueda ser calificada como de economía mixta es necesario que el aporte estatal, a través de la Nación, de entidades territoriales, de entidades descentralizadas y de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del total del capital social, efectivamente suscrito y pagado.

1.1.3. ¿Cómo adquiere bienes y servicios Satena?

Al igual que cualquier sociedad de economía mixta, SATENA debe tener presente, lo que establece la Constitución de 1991 en el Artículo 115 del inciso final, que dice:

“Las normas jurídicas del derecho privado se encargan de reglamentar las relaciones y negocios jurídicos que surgen entre particulares, o entre estos y el Estado, cuando

este actúe sin ejercer su poder público o imperium, como en las Sociedades de economía mixta”. (Peña, 2012, p. 3).

Por ende, como es de fácil comprensión el concepto del Doctor Benavides en referencia a los contratos estatales, porque realmente al tener SATENA actualmente el régimen común de los contratos estatales que es el derecho privado, se acoge a la originalidad de la Ley 80 en esta materia, cuya determinación concreta depende del grado de relación entre el objeto contractual y el interés general, por lo que para los contratos de las empresas industriales y comerciales del Estado, estos contratos tienen en principio un fuerte contenido de derecho privado por la actividad comercial desarrollada por este tipo de entidades estatales. Ello brinda la flexibilidad en la selección de los contratistas.

Claro está, en el caso de SATENA, debe adoptar procedimientos de selección de contratistas que garanticen la selección objetiva, como lo escribe en uno de sus clásicos, el Doctor Expósito Vélez Juan Carlos. (La configuración del contrato de la administración pública en derecho Colombiano y Español, análisis de la selección de contratistas, 2003, pág. 590) “Partiendo del supuesto de planeación, se debe ubicar el procedimiento de selección de contratistas, en especial en la etapa precontractual, todo con el fin de optimizar los recursos y obtener la mayor efectividad y provecho respecto al negocio a celebrar, de modo que las circunstancias posteriores que puedan presentarse estén en lo posible dentro del campo de control del Estado para así tomar las medidas necesarias, reduciendo el terreno de la imprevisión a las situaciones realmente inesperadas dentro de una actitud diligente”.

1.1.3.1 Esquema Contractual.

Las entidades públicas, generan contratos estatales, para poder adquirir bienes y servicios, como lo establece el Artículo 32 de la Ley 80 define el contrato estatal, como todos los actos jurídicos generadores de obligaciones.

Por otra parte, desde la originalidad de la Ley 80, se puede determinar la proporción del derecho privado y público, dependiendo del grado de relación entre el objeto contractual y el interés general, como es el caso de los contratos de las empresas industriales y comerciales del Estado. (Benavides, 2004. p.70).

Por lo anterior, prima el objeto de la Aerolínea, su naturaleza jurídica, según el aporte de capital por los socios y el objeto contractual, para determinar la proporción del derecho aplicable.

Los contratos de las empresas industriales y comerciales del Estado; son de derecho privado por la actividad comercial, exime de licitaciones públicas, pero estas empresas como SATENA adoptan procedimientos de selección de contratistas, para garantizar selección objetiva según el artículo 29 de la Ley 80. (Benavides, 2004).

Al mismo tiempo la selección objetiva, es fuente del principio de transparencia, porque busca garantizar imparcialidad para seleccionar contratistas.

En cuanto al contenido del contrato estatal, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 40 de la Ley 80, se señaló que las normas establecidas en los contratos, son las civiles, comerciales y previstas en el Estatuto de Contratación, siempre que sea de su esencia o naturaleza, por lo que se pueden incluir las modalidades, condiciones, cláusulas y condiciones que las partes consideren necesarias. (Matallana, 2005).

Partiendo entonces de lo escrito, ¿Qué es lo importante en la contratación estatal de una sociedad de economía mixta, en la etapa precontractual?

No es el enfrentamiento entre el derecho público y privado, sino que debe confluir a lo mismo, a un derecho social, en donde todos los agentes intervienen en aras del cumplimiento de los fines sociales del Estado (Castro, 2010), en cumplimiento a esa definición, para Satena SA., visto desde su esquema contractual, se recurre a lo especificado en su manual de contratación para adquirir bienes y servicios; señalando las reglas y procedimientos que regirán las compras que adelante Satena, garantizando de esta manera el cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 13, 14 y 16 de la Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011.

De manera análoga, Satena como sociedad de economía mixta examina en sus contratos desde el derecho privado, específicamente el derecho mercantil y la segunda es la que se encuentra en las normas del derecho público o derecho administrativo; como norma de derecho público, la Ley 80 de 1993, de los casos en los cuales estas sociedades se deben acoger a sus procedimientos en las fases precontractuales, de ejecución de contratos y pos contractuales. (Penagos, 2000).

El manual de contratación de Satena hace referencia a las modalidades de selección de contratistas, 1. Licitación pública 2. Selección abierta 3. Contratación directa, los factores que la determinan, los requisitos y demás condiciones generales para la contratación, de tal forma que se garantice el cumplimiento de los fines que busca la entidad estatal de manera ágil y eficiente, acogiendo los ofrecimientos más favorables, el aprovechamiento de los recursos públicos, la selección de contratistas idóneos, y en general protegiendo los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que intervengan; dicho reglamento es propicio en cualquier empresa estatal, dichas estas modalidades de contratación, las cuales siempre se fundamentan en la Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011.

1.1.3.2 De la etapa precontractual

Los tiempos en la etapa precontractual para la selección de un contratista, es una fase necesaria para comprar, desde que se planea hasta el momento en que se realiza el acto de adjudicación del contrato; por lo que el primer paso siempre es desarrollar el cronograma de la etapa precontractual y que según el manual de contratación de Satena, puede durar mucho tiempo en lograrse, lo cual hace que en algunos casos no sea tan eficiente como se esperaría, por lo que se analiza el marco legal que el Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 80 de 1993 y su reforma, Ley 1150 de 2007, puntualizó el Decreto 734 de 2012, una serie de normas para seleccionar al contratista del Estado, desde el punto de vista de planeación, publicidad y objetividad, pero dicha norma reglamentaria, a pesar de ser derogada por el Decreto 1510 de 2013, sirvió como soporte a este último para ajustar la reglas del sistema de compras y contratación pública a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - Institución destinada a desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas prácticas para el proceso de compras y contratación pública. (Yong, 2015).

En conclusión, es una acertada decisión realizar una Adquisición con Colombia Compra eficiente, porque se puede lograr de cinco (5) a quince (15) días, según el acuerdo marco establecido para los bienes y servicios de características técnicas uniformes, como es el caso del servicio de aseo, papelería de oficina y combustible para el parque automotor, mientras que esas mismas adquisiciones mediante el Manual de Contratación de Satena requieren un tiempo en la planeación de dieciséis (16) días o menos y treinta y dos (32) días de la etapa precontractual y de perfeccionamiento del contrato, que se justifica en un estudio económico y por lo tanto estudio previo, así como un certificado de disponibilidad presupuestal, pero el limitante se encuentra en hallar en el mercado mínimo tres (3) proveedores que estén interesados en presentar una cotización

bien hecha en términos cuantitativos, para lograr un comparativo que permita estimar el presupuesto de la adquisición según el análisis de mercado y que no supere el presupuesto aprobado por rubro presupuestal, y/o que los históricos (contratos de años anteriores) sean consecuentes con la necesidad real de las cantidades del bien o descripción del servicio a comprar.

1.1.3.3. Finalidad del contrato llave en mano, visto desde la contratación pública y privada

Otra manera de optimizar tiempo y recursos en la etapa precontractual es con los tipos de contratos de la contratación pública y privada, como es el contrato llave en mano, por las siguientes finalidades:

El contrato llave en mano, es un alivio a las finanzas públicas, sobre todo por el compromiso último de financiación tanto de los estudios de prefactibilidad como de factibilidad y de la ejecución de la obra. (Matallana, 2005. p.351).

El contrato llave en mano según el derecho mercantil, es un contrato atípico no regulado, por medio del cual una persona, llamada contratista, adquiere la obligación de entregar a otra, llamada contratante, en estado de uso y funcionamiento y bajo su responsabilidad. (...), con dos características, es conmutativo y el contratista es quien financia todo y entrega una vez esté terminado al contratante. (Peña, 2012. p. 451-452).

Seguidamente en Satena puede ser una opción de contratación, para que ambas partes intervinientes, es decir contratista y contratante, reciban un beneficio común, para los casos específicos que aplique el modelo de contratación, en especial para las adecuaciones que requieran hacerse en los diferentes lugares que sean administrados mediante convenios con las agencias

comerciales por la apertura de rutas sociales condicionado a la necesidad solicitada por las respectivas Gobernaciones y aprobada por Satena SA.

Consecuentemente, si se tiene la perspectiva de contratos mercantiles para Satena, se debe también especializar en el derecho mercantil, para aprovechar su oportunidad de vida desde el derecho privado. (Galvis, 2015, p.11).

Claro está, sin dejar de mencionar que: “Satena SA., como empresa, está sometida a la atención de las diversas disciplinas jurídicas”, públicas y privadas. (Narváez, 1979, p.43).

1.2. 1.2. Tipos de sociedades comerciales

En Colombia, la regulación sobre constitución de tipos societarios se encuentra en el Código de Comercio, la Ley 222 de 1995 y la Ley 1258 de 2008 sobre SAS, entre ellas se encuentra: de un solo socio: son empresas de propiedad de una persona natural o jurídica; de varios socios: este grupo lo forman varias sociedades clasificadas en sociedades de personas y sociedades de capital; sociedades de personas: Su capital está conformado por cuotas o partes de interés social; sociedades de capital: aquellas en las que prevalece el monto del capital aportado y está conformado por acciones; sociedad comercial: Surge por un acuerdo entre dos o más personas que se obligan a hacer aportes en dinero, en trabajo o en especie, para realizar un proyecto empresarial que tiene como fin generar utilidades y distribuir las entre los socios; sociedad colectiva: formada por dos o más personas llamadas socios, que administran la empresa y responden ilimitada y solidariamente; sociedad limitada: Conformada por no menos de dos o no más de 25 socios; sociedad comanditaria: Formada por dos socios gestores que la administran y otros que no la administran, llamados socios comanditarios, porque ante terceros responden únicamente por el aporte que hicieron a la sociedad, en cambio, los socios gestores administran la empresa y

responden con los bienes de ésta y con sus bienes particulares; sociedad anónima: persona jurídica creada por el aporte de los fondos de los accionistas, quienes serán responsables hasta por las sumas de sus aportes respectivos, requiere para su constitución mínimo cinco (5) socios o accionistas y la sociedad tendrá una denominación que haga referencia a las actividades de la empresa, seguidas de la palabra sociedad anónima o de las letras S.A.

Las sociedades deben establecerse por escritura pública y efectuarse el registro público de la sociedad en el domicilio de la sociedad, por lo que el efecto que tiene el registro de la constitución de la sociedad es la adquisición de su personalidad jurídica, por lo que la sociedad solo estará debidamente constituida y tendrá plenos efectos en la medida en que haya realizado el registro correspondiente.

Por otra parte, la Ley 1258 de 2008, crea la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), la cual pueden constituirse y funcionar con uno o varios accionistas como personas naturales o jurídicas, su duración puede ser indefinida y no está obligada como las demás sociedades reguladas en el Código de Comercio a tener que especificar el objeto social al que se dedicarán y sus accionistas tienen únicamente responsabilidad solidaria.

1.2.1 Tipos de Sociedades desde el punto de vista del Estatuto de Contratación Pública.

Por otro lado, desde el punto de vista del Estatuto General de la Contratación Pública, se relacionan los siguientes tipos de sociedades: Sociedad anónima abierta: Para efecto de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, tienen el carácter de sociedades anónimas abiertas las que reúnan las siguientes condiciones; que tengan más de 300 accionistas, que ninguna persona sea titular de más del treinta por ciento de las acciones en circulación, que sus acciones estén inscritas en una bolsa de valores. Sociedad de economía mixta: Constituidas bajo la forma de sociedades comerciales con aportes

estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial u comercial conforme a las reglas del derecho privado, pero para que sea calificada como tal, es necesario que el aporte estatal, no sea inferior al 50% del total del capital social, suscrito y pagado.

Ahora bien, refiere el Estatuto de Contratación que las sociedades industriales se rigen por el Código de Comercio.

De otro modo Satena se transformó en una Sociedad de economía mixta, por lo cual se consideran también las siglas S.A, y se encontraba antes de su cambio, regularmente constituida y no estaba disuelta.(Villamizar, 2009).

De tal manera que las sociedades de economía mixta, tienen el carácter de entidades estatales, cuando poseen una participación estatal superior al 50% y estarán sujetas a las reglas del Estatuto de Contratación estatal, sin violar la configuración de la Constitución Política para estas sociedades.

Ahora bien, las sociedades de economía mixta, forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y se han de organizar bajo la forma de sociedades comerciales, tienen como objeto social actividades industriales y comerciales.

Siendo Satena una entidad descentralizada, como se alude en el Artículo 97 de la Ley 489 de 1998, inciso segundo, para los efectos contractuales, cuando la participación estatal sea superior al 50% del capital social, la sociedad de economía mixta no se rija por su régimen “general y propios” de derecho privado, sino por los principios y reglas aplicables a las entidades estatales conforme el Estatuto de Contratación de la Administración Pública y para ello la ley acude a considerar a las sociedades de economía mixta, para esos solos efectos como entidades estatales.

En efecto, para Satena S.A., conforme lo establece la Ley 1150 de 2007, las entidades que cuentan con un régimen excepcional al de la gestión fiscal contenidos en los Artículos 209 y 267

constitucionales, se deben someter al régimen de inhabilidades e incompatibilidades propio de la contratación estatal, por lo que se presenta, la combinación de los elementos de Derecho Público y de Derecho Privado, que lo llaman, Derecho Administrativo Privado, lo cual incide determinadamente no solo en el régimen jurídico aplicable, sino también en el control por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (Sánchez, 2007).

En Satena SA., si bien se admiten los mecanismos de selección para contratar, se aplican normas especiales contenidas en la Ley 80 de 1993 y también por las razones mencionadas por normas civiles y mercantiles, sin dejar de lado que los contratos administrativos son aquellos celebrados por la Administración Pública con una finalidad de interés público. (Escola, 1989).

A la vez, el costo de la negociación del contrato, en el caso ideal, es todo lo relevante a una transacción, que es acordado antes de realizarse, por lo que la escogencia del mejor proponente en una contratación debe acercarse a lo más completo de lo que se puede convenir para optimizar los recursos de Satena. (Williamson, 1989).

Incluso, según el Código de Comercio, el concepto de sociedad comercial y legislación aplicable, se tendrán como comerciales, para todos los efectos legales, las sociedades que se formen para la ejecución de actos o empresas mercantiles. Si la empresa social comprende actos mercantiles y actos que no tengan esa calidad, la sociedad será comercial. Las sociedades que no contemplen en su objeto social actos mercantiles, serán civiles, sin embargo cualquiera que sea su objeto, las sociedades comerciales y civiles estarán sujetas, para todos los efectos, a la legislación mercantil.

Antes bien, la Sociedad como organización, surge en el momento en el que el hombre, llámese empresario, se da cuenta de que desarrollar un tipo de actividad comercial en forma individual es más oneroso que hacerlo a través de una Sociedad (...); en conclusión, las sociedades nacen cuando

los costos de operar individualmente son superiores a los costos de operar en conjunto; por lo que la eficiencia y la eficacia siguen siendo compromiso de todos, pero deben ser compatibles con la equidad, la democracia y la sostenibilidad como principios rectores de la conducta del Estado y de los agentes económicos y sociales. (Reyes, 2012.p. 48).

1.3. Análisis Jurídico del régimen legal de Satena

Primero, Satena fue creada como un establecimiento comercial, con las siguientes ordenanzas:

El Decreto 23 de 1943, reglamentó el servicio de transportes aéreos militares para pasajeros, correo y carga en las regiones del sur del país y en las costas del Pacífico.

El Decreto 1978 de 1946, encargó a la Fuerza Aérea Colombiana la conducción por vía aérea de los correos nacionales, de correspondencia y encomiendas en los Llanos Orientales, por razones de conveniencia; el transporte aéreo militar debía ser prestado efectivamente en tales regiones contribuyendo al desarrollo económico y social de tan importantes sectores nacionales, y fortalecer el servicio de transporte a fin de cubrir las regiones subdesarrolladas del país.

Posteriormente, El SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. - SATENA, ostentó la calidad jurídica de Empresa Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, creada por el Decreto 940 de 1962, reglamentada por la Ley 80 de 1968, como establecimiento público, con personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

Seguidamente con el Decreto 2344 de 1971, se reorganiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, Satena, y en su Artículo 1 en el parágrafo especifica que la empresa tendrá domicilio en Bogotá, pero podrá establecer sucursales y agencias en otras ciudades.

Luego con el Decreto 2180 de 1984, se modifica el Decreto Ley 2344 de 1971, para determinar disposiciones para el funcionamiento interno de la Empresa.

Así también con el Acuerdo 011 de 2008, se modificaron los estatutos internos de Satena, para establecer el sistema de control interno y los métodos y procedimientos necesarios para garantizar las actividades de los funcionarios , según los Artículos 209 y 269 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993 y demás normas reglamentarias que se expidan sobre el particular, con sujeción a los criterios de moralidad, eficiencia, economía, calidad y oportunidad de los servicios, celeridad e imparcialidad.

Sin embargo, Satena mantenía su operación, pero por temas de solvencia económica, era necesario tomar una decisión que no implicara liquidarla, y seguir cumpliendo su objeto social, es entonces que con la expedición de la Ley 1427 de 2010, la entidad fue transformada como Sociedad de Economía Mixta por Acciones del orden Nacional, de carácter anónimo, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, materializada con la Escritura Pública No. 1427 de mayo 9 de 2011, otorgada en la Notaria 64 del Circulo de Bogotá, régimen que inició a partir del 9 de junio de 2011, y cuyo objeto social es el de prestar el servicio aéreo de pasajeros, correo y carga y por ende, dada la nueva naturaleza jurídica de Satena, como Sociedad de Economía Mixta, conforme a lo dispuesto en el Artículo 5° de la Ley 1427 de 2010, con relación al régimen aplicable a Satena, el cual dispone lo siguiente: “Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Satena SA., una vez constituida como Sociedad de Economía Mixta, se registrarán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa (...)” (Negrilla fuera de texto).

Además, el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante concepto emitido el 3 de mayo de 2011, en consulta a normas aplicables a esta entidad, con ocasión del cambio de naturaleza jurídica dispuesta en la Ley 1427 de 2010, conceptuó lo siguiente:

“Frente al régimen jurídico aplicable, la Ley 1427 de 2010 estableció que todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Satena S.A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se registrarán exclusivamente por las reglas del derecho privado, es decir, que en materia laboral se registrarán por el Código Sustantivo de Trabajo; en las demás materias se aplicará el Código de Comercio, el Código Civil, entre otros”. (Colombia, 2010).

Corolario con lo antes señalado, y con ocasión a los cambios de naturaleza jurídica registrados en la Ley 1427 de 2010, el Artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, señaló:

“De las Entidades exceptuadas en el Sector Defensa. Los contratos que celebren Satena, Indumil, el Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial, Cotecmar, y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana, Ciac, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se registrarán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad”. (Colombia, 2007).

En definitiva, a partir de la Ley 1427 del 29 de diciembre de 2010, se modificó la Naturaleza Jurídica de la Empresa Satena, haciendo de ésta una sociedad de economía mixta, y con esa

modificación se pretendía hacer de la empresa un negocio oportuno para el sector privado, en términos de atraer un socio que invirtiera su capital para mejorar la rentabilidad de la misma, pero garantizando que la Nación conserve su participación accionaria del cincuenta y uno por ciento, y teniendo como socios del sector público al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Defensa Nacional.

Pero al analizar la Ley y después del cambio que esta género en la naturaleza de la empresa, la situación financiera de la Aerolínea como se evidencia en su índice de liquidez durante los últimos siete años, según la información de los estados financieros, no ha mejorado, pues en la actualidad no ha logrado conseguir un socio privado.

Y es que si bien es cierto que la Ley 1427 del 2010, en su Artículo 1, parágrafos 1° y 2°, ordena el cambio de naturaleza jurídica, y dice que para la denominación del valor inicial de los títulos a emitir, Satena SA. contratará atendiendo principios de gobierno corporativo, una banca de inversión de reconocida idoneidad y trayectoria en procesos similares en el sector de transporte aéreo y que en el proceso de transformación autorizado en este Artículo se garantizará que la Nación conserve la participación accionaria del cincuenta y uno por ciento (51%) de Satena SA., en el Parágrafo 3° dice que Satena SA. seguirá cumpliendo con su aporte social, con el fin de integrar las regiones más apartadas con los Centros económicos del país, para coadyuvar al desarrollo económico, social y cultural de éstas, y contribuir al ejercicio de la soberanía nacional de las zonas apartadas del país.

Y es precisamente el Parágrafo 3° del Artículo 1, uno de los impedimentos que no permite que Satena SA sea un negocio conveniente para el Sector Privado, pues si el Estado no se aparta de seguir cumpliendo con su aporte social en el transporte aéreo en zonas distantes del país, disminuye las probabilidades de que un privado se asocie con esta empresa de economía mixta, pues como

privado no tendría por qué asumir los riesgos en materia de rentabilidad que el Estado corre en el cumplimiento de su aporte social de integrar las regiones apartadas de Colombia o por el contrario es necesario que el Estado subsidie las rutas de aviación regional y/o se capitalice a la Aerolínea, para lograr su sostenibilidad.

En ese orden de ideas y continuando con el análisis jurídico de la Ley 1427, tenemos que pese a que el Artículo 2 de la Ley referida dice que:

“Una vez se formalice la modificación de la naturaleza jurídica de Satena SA de que trata el Artículo anterior, la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá recibir en canje, capitalizar y/o asumir deuda financiera de la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, que haya contado y lo cuente con la garantía por la Nación, hasta por la suma de noventa y ocho mil millones de pesos \$98.000.000.000 moneda legal colombiana, de acuerdo con la liquidación que efectúe la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A cambio, la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público recibirá acciones de dicha empresa por un valor igual a la deuda que se reciba en canje, se capitalice y lo asuma”.

(Colombia, 2010).

Bajo los preceptos anteriores, aunque la Ley 1427 de 2010, permitió el cambio la naturaleza jurídica de la aerolínea de empresa comercial del Estado a una de economía mixta y dispuso en sus diez artículos el cambio de naturaleza jurídica, tocó el tema de asunción de la deuda pública, autorizó entrega de acciones, definió el órgano de dirección, dejó claro el régimen jurídico aplicable a sus actos y contratos y dispuso que las Comisiones Cuartas de Senado de la República y la Cámara de Representantes, se encargarían de verificar el cumplimiento de la transformación

de Satena, no dispuso aspectos necesarios, tales como si al unirse con un socio privado, subsidiaría sus destinos sociales o si por el contrario los licitaría entre las aerolíneas del sector privado, así es que la falta de recursos, incide en el incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en la forma de pago y posiblemente en la ejecución de los contratos.

Por otra parte, también, es relevante mencionar que una vez realizado el cambio de naturaleza jurídica de SATENA, se entiende que de los tipos de servidores públicos que pueden estar laborando en la Aerolínea, son los miembros de la Fuerza Pública (oficiales y suboficiales de la Fuerza Aérea Colombiana), en comisión del servicio, los cuales son traslado mediante resolución expedida por el Ministerio de Defensa. Esta apreciación se hace, según se analiza el concepto No. 005945 de fecha 10 de agosto de 2015, emitido por la Procuraduría General de la Nación, siendo así entonces, se deduce que este tipo de servidores, asumen responsabilidades en la etapa precontractual para adquirir bienes y/o servicios, cuando estructuran, supervisan, elaboran y suscriben contratos en la Aerolínea.

Análogamente, podría entenderse que los servidores públicos especiales, son los que se encuentran catalogados en el artículo 123 de la Constitución Política de 1991, como los empleados de planta que podrían llegar a denominarse así, si están vinculados directamente a una entidad descentralizada, pero depende como el jurista lo clasifique, según el concepto del año 2015, emitido por la Procuraduría, para el caso específico de SATENA.

1.4. Por qué es buena o mala la actual naturaleza jurídica para contratar en Satena

En pocas palabras, Satena hace parte del grupo empresarial de la Defensa, por lo que la Aerolínea interviene en actividades de carácter económico, relacionado entre sí y que la mayor

parte de su capital está bajo la administración de las mismas personas jurídicas. (Raspall, 2014), lo que hace que se sostenga con el apoyo del grupo y la Dirección de su Junta Directiva.

Por consiguiente, se puede conceptuar que, es favorable la nueva naturaleza jurídica de Satena, como sociedad de economía mixta, porque permite tener flexibilidad para adquirir bienes y servicios mediante las diferentes modalidades de contratación, sin embargo siempre se debe contar con la disponibilidad presupuestal para comprometer recursos, obligaciones contractuales y financieras, lo que genera deficiencias en los procesos para contratar, porque se requiere mucho tiempo, es decir entre un mes y tres meses para lograr la formalidad para adquirir, contratando con el proveedor interesado y que cumpla los requisitos mínimos exigidos por la aerolíneas para abastecer la cadena logística, según lo especificado en el manual de contratación, y según los preceptos de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y el proceso administrativo, que debe dar oportuna solución a las necesidades de la Aerolínea, entonces los tiempos internos del proceso contractual pueden afectar la inmediatez de la necesidad a solucionar, por consiguiente la ejecución del contrato y los pagos se ve amenazada, identificándose siempre, que no se puede prescindir de la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal, para comenzar y culminar el proceso contractual. (Mutis, 2001).

De otro lado, con la nueva naturaleza jurídica de la Aerolínea es bueno adquirir bienes o servicios, mediante contratos mercantiles y o a través de la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente, lo que es favorable para Satena, sin ser impositivos estos mecanismos de contratación, por estar constituida como una Sociedad de Economía Mixta.

1.5. De la responsabilidad fiscal en la etapa precontractual

Acorde con la doctrina y la jurisprudencia el contrato consta de tres etapas: una precontractual, de concepción o formación del contrato; otra contractual o de ejecución del objeto del contrato, y una última denominada poscontractual o de liquidación del contrato; en cualquiera de esas etapas se puede presentar la conducta generadora de responsabilidad fiscal en materia contractual.

De lo anterior, se desprende que la Ley 610 de 2000, establece que un condicionante para que pueda distinguirse un daño patrimonial al Estado, debe ser producido por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos de los fines esenciales del Estado, es decir que existe daño antijurídico (disminución del patrimonio del Estado), cuando la Administración no tiene la carga de soportar ese daño, entonces el daño se determina mediante operación aritmética de sumas y restas, por lo que se calcula teniendo en cuenta estos cuatro conceptos: 1. Precio, 2. Presupuesto Oficial Estimado para el contrato, 3. Precio de la oferta y 4. Precio del contrato.

Como se observa entonces, la responsabilidad fiscal se edifica sobre tres elementos esenciales, que son: 1. Una conducta dolosa o gravemente culposa. 2. Un daño patrimonial al Estado y 3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

De acuerdo con lo anterior, la conducta dolosa o gravemente culposa de la etapa precontractual, solamente podrá ser probada después de suscrito el contrato por las partes, es decir que los actos administrativos nacen a la vida jurídica y por lo tanto es viable el control posterior, por los entes de control, como es la Contraloría General de la Nación. (Inocencio, 2015, p.557).

1.6. Conclusiones preliminares

Cuando Satena se constituye en una empresa mixta, se pretende colaboración por parte del sector privado, en pro de sus actividades comerciales.

Es así como la Ley 489 de 1998, en su Artículo 97 dispone que las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la Ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley.

La empresa se ha propuesto grandes retos en la búsqueda de su sostenibilidad en el futuro, como lo es entre otros, el cambio de su flota aérea, e implementación de un plan de negocios acorde con las necesidades del mercado, estrategias que le permitirán generar mayores ingresos.

Dada su rigidez y limitaciones que le asiste como empresa comercial del Estado, así como sus carencias estructurales, como son la falta de presupuesto, podría concluirse inviable a futuro su existencia.

Como solución a esta problemática, se propone la transformación de su naturaleza jurídica a Sociedad de economía mixta, manteniendo su condición de entidad pública descentralizada del orden nacional (literal f), numeral 2 del Artículo 38 de la Ley 489 de 1998, teniendo como aspectos positivos, los que se nombran a continuación.

Satena podrá ser una empresa de mayor tamaño, con planes de negocios que le permitan atender sus necesidades económicas, e implementar buenas prácticas de mercado.

Como se puede observar, de la lectura de este capítulo, en lo referente a la pertinencia de la nueva naturaleza jurídica de Satena en la etapa precontractual para adquirir bienes y servicios, es oportuna, en especial aquellos de características técnicas uniformes, mediante la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente.

Otro punto es, la importancia de los subsidios del Gobierno para apoyar el servicio de transporte aéreo en las regiones apartadas del país, lo que impulsa el sostenimiento de la aerolínea y por ende la adquisición de bienes y servicios necesarios para su oportuna operación y administración, generándose de esta manera, empleo y el desarrollo social de Colombia, sin descartar la opción de un futuro socio inversionista, al haberse constituido SATENA en una sociedad de economía mixta.

La fisonomía jurídica de las empresas industriales y comerciales del Estado, es de carácter empresarial, pero diferente en su organización al derecho privado, por lo que al recibir subsidios del Estado, SATENA sigue siendo una empresa estatal, siempre y cuando la mayoría de su capital sea Estatal, por lo que no puede decirse que las empresas industriales y comerciales del Estado por el hecho de estar sometidas al derecho privado en lo relativo a sus actividades meramente industriales y comerciales sean entidades de derecho privado, porque se trata de entidades de derecho público, vinculadas a la administración y están sujetas a su orientación, coordinación y control, conforme lo determine la Ley; luego si las empresas industriales y comerciales del Estado, son personas públicas, vinculadas a la administración, en cuanto desarrollen actividades industriales y comerciales se les aplicará el derecho privado.

CAPÍTULO II

Implicaciones económicas del régimen contractual en la adquisición de bienes y servicios

Toda empresa debe trabajar para alcanzar dos propósitos desde el punto de vista financiero como son: la liquidez y la rentabilidad. (Toro, 2014, p.22).

2.1. Problema económico

La influencia del cambio de naturaleza jurídica en lo referente a la asignación presupuestal, es igual para una sociedad de Economía Mixta como para una empresa cien por ciento estatal, de otro lado, se diferencia del sector público en el impacto del Programa Anual Mensualizado de Caja, siendo esta la herramienta para definir el monto máximo mensual de fondos disponibles y el monto máximo mensual de pagos, con el fin de cumplir las obligaciones. (Romero, 2010) .

De la previsión de flujos y stocks de fondos; la anticipación al futuro, es el mecanismo fundamental para basar toda buena gestión de tesorería que se aprecie. (Delgado, 2007).

Así las cosas, existe una asignación total de recursos por año, discriminada en desembolsos mensuales para cada entidad que le permite establecer su cronograma de pagos, sin embargo en Satena, al tener la obligación de sostenerse con sus propios ingresos, producto de las ventas de tiquetes, es que se pueden organizar los pagos, conforme el flujo de caja, y pueden existir variables como el costo de petróleo que afecta el valor del combustible, así como la variación del dólar.

A causa de no tener un flujo de caja que solvete las obligaciones de la Aerolínea al 31 de diciembre, se presentan cuentas por pagar tesorerías, esto ocurre cuando en un contrato que ha cumplido toda su etapa de ejecución, y presenta completa la documentación para pago, puede quedar sin cancelar en esa vigencia, castigando el presupuesto de la siguiente vigencia, lo que

puede afectar notablemente adquisiciones que hayan sido previstas por plan de compras para el siguiente periodo fiscal.

Además en la trazabilidad de hallazgos para adquirir bienes y servicios, se observa que según las consideraciones al informe presentado a la Contraloría por parte de Satena, del examen al avance al plan de mejoramiento según, la auditoria Gubernamental con enfoque Integral modalidad Regular de la vigencia 2008, la oficina Asesora de Contratos de Satena, coordinó y gestionó las siguientes actividades que se incluyeron en el manual de contratación: a. Directrices de operación para las compras que tienen que ver con el objeto misional, b. Inclusión de la obligatoriedad de que el supervisor del contrato entregue los soportes necesarios para su liquidación junto con las actas producidas. c. Se incluyeron términos para que los supervisores entreguen los informes respectivos y d. Se incluyeron términos de publicación de las invitaciones a cotizar en el Manual, que pueden ser mínimo de tres (3) días hábiles para los casos de contratación directa y concurso cerrado y de cinco (5) días hábiles para concurso abierto. (Mejía, 2010).

Luego tenemos en el informe de la Contraloría en el año 2013, como hechos relevantes en el periodo auditado que Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, Satena SA., fue creada por la Ley 80 de 1968, reorganizada conforme a los Decretos 2344 de 1971, 2180 de 1984 y los Estatutos relacionados con el Acuerdo 002 de 2001.

En lo que se describe en el control de gestión presupuestal y contractual, del presupuesto de gastos apropiada para la vigencia 2013 a Satena SA., por \$211.222 millones, se efectuaron modificaciones que ascienden a \$17.065.3 millones por créditos y contra créditos; la gran mayoría de traslados se efectuaron dentro de los rubros mayores, y obedecieron a situaciones necesarias para mantener la operación de la aerolínea y dar un mejor servicio a los pasajeros, producto de

situaciones de diferente índole (imprevisibles en la mayoría de los casos) que influyeron en las necesidades de incrementar y/o disminuir las apropiaciones. (Contraloría, 2014).

Por consiguiente, también es relevante relacionar en este escrito, que el principio de anualidad, no se ve afectado por la naturaleza jurídica de la Aerolínea, pero sí por la urgencia de cumplir su objeto social, en lo que se refiere a su flujo de caja, porque si los ingresos son menores a los gastos, se evidenciará entonces incumplimiento para el pago de proveedores, que afectará el principio de anualidad, más aún, ya que este principio se establece en el Presupuesto General de la Nación, definiendo la anualidad, desde que el año fiscal que comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, después de este periodo no se pueden comprometer apropiaciones con cargo al año fiscal que se cierra a esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducan (Ley 38/89, Artículo 10), que analizado al detalle, se acerca a las situaciones de diferente índole imprevisibles en la mayoría de los casos, según lo dicho anteriormente.

Es así que, en ocasiones se tendrían que hacer modificaciones a los contratos con formalidades plenas, para garantizar la ejecución de los mismos, en acuerdo entre las partes, para poder pagarles, pero con la salvedad de castigar el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal.

Por lo que Satena trata de sostenerse económicamente, pero su efectivo es mínimo en referencia a sus compromisos y obligaciones.

2.2. De la competitividad, la eficacia y la eficiencia

Si admitimos que la mejora de competitividad de las empresas contribuye al aumento del bienestar de una sociedad, la privatización, no se puede considerar solo como la transferencia de propiedad del sector público al sector privado, sino que implica la redefinición del papel del Estado y la sociedad civil, para lograr su eficiencia. (Ortega, 2006).

Por lo cual, la competencia es una noción positiva y reductora; ella impone las autorizaciones necesarias para que la administración pueda actuar. (Palacios, 1980).

Por otro lado, en Satena uno de los factores que puede estar afectando la eficiencia en el proceso administrativo, al gastar, según las políticas presupuestales y contractuales, puede ser vista con el siguiente ejemplo: Desde el 29 de junio de 2012, el concesionario Opain entregó a la Aeronáutica Civil la nueva terminal internacional del aeropuerto El Dorado, solicitando Opain a las Aerolíneas, que en tres meses debían estar operando al público, lo que dejaba en desventaja a Satena, teniendo en cuenta que Satena por su sistema presupuestal, procedimiento contractual y flujo de caja, requería mayor tiempo para las respectivas adquisiciones, con las que se pudiera cumplir con lo requerido por Opain, además era necesario tener los permisos de seguridad y salud ocupacional del personal que adecuaría, circunstancia que no permitía una pluralidad de oferentes equitativa, porque solo quienes tuvieran los permisos de Opain podrían operar en el tiempo mínimo, ya descrito, así como los tiempos permitidos para ejecutar los contratos de adecuación solo estaban autorizados por Opain desde las 11:00 p.m. hasta las 4:00 a.m., para no perjudicar a los clientes del aeropuerto con el ruido que podría generarse.

Los puntos críticos más relevantes del caso, son: A: Se tiene un espacio al que se le debe pagar el arriendo a Opain en dólares, así lo requiere el concesionario. B: Los tiempos para adecuar el lugar son mínimos, teniendo en cuenta las asignaciones presupuestales que requiere Satena para obtener los recursos, lograr un certificado de disponibilidad presupuestal e iniciar un proceso contractual por modalidad directa, porque no hay opción de hacer un procedimiento contractual con otras características por el tiempo requerido para operar, según el factor determinante del Aeropuerto El Dorado, como mediador Opain. C: el flujo de Caja de la Aerolínea, se percibe según los ingresos que recibe, resultado de la operación, si no hay los recursos suficientes cómo

se puede pagar. D: Si el evento se presentó en noviembre, existen posibilidades de constituir cuentas por pagar, que podría castigar el presupuesto de la siguiente vigencia, y obstaculizar compras o adquisiciones necesarias. Entonces lo que genera y no genera valor en las Compras de Satena, pueden ser los costos de transacción, explicado brevemente, de la siguiente forma: los costos de transacción implican limitaciones para los agentes que se encuentran interesados en llevar a cabo una transacción, ya que suponen el análisis obligatorio de información suficiente y relevante para desarrollar una negociación (Pinzón, 2010).

Por otro lado, sobre la eficiencia y la eficacia, para el caso concreto de este estudio, se adopta que la delimitación de la sociedad relevante para la aplicación de la eficiencia no es un dato, sino que aplica a opciones valorativas. (Morales, 2013).

Por lo tanto, al desarrollar la licitación u otra modalidad de selección, en el proceso administrativo, se puede impactar directamente la responsabilidad y el alcance de las obligaciones respectivas, para adquirir bienes o servicios, lo mismo que el mérito que se asigna a los distintos actos previos, y posteriores, en la formación del contrato y al respecto, en aplicación de las etapas de contratación, todo proceso de contratación debe tener condiciones claras, expresas y concretas que recojan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas para las propuestas y el desarrollo del contrato, retomando la regla de la eficacia de los trámites administrativos que indica que todo procedimiento debe alcanzar la finalidad para la cual fue iniciado. (Hernández, 2007).

En el proceso administrativo, se adquieren bienes y servicios mediante las diferentes modalidades de selección según el manual de contratación de Satena, y según los recursos aprobados y con disponibilidad presupuestal para comprometer recursos, obligaciones contractuales y financieras, pero los procesos requieren entre un mes y tres meses para cumplir su objeto que es lograr la formalidad para adquirir, contratando con el proveedor interesado y que

cumpla los requisitos mínimos exigidos por la aerolíneas para abastecer la cadena logística, con el fin de cumplir los postulados del Estado Social de Derecho, cuya naturaleza es prestar servicios a los asociados y garantizar el bienestar de la comunidad, siendo el fin de los contratos estatales. (Ramírez, 2004).

2.2.1. De la eficiencia. Se afecta la eficacia mediante las licitaciones u otras modalidades de selección, cuando ninguna oferta cumple los requisitos para realizar una escogencia objetiva, la entidad contratante debe declarar desierto el proceso de selección, mediante resolución debidamente motivada que debe publicarse, según el inciso 2 del Artículo 77 de la ley 80 de 1993.

Entonces, se observa también como en la Aerolínea se cumple con el principio de transparencia, garantizando, que todo proceso de selección se surta por licitación pública salvo que el manual de contratación tenga especificado otras modalidades por motivos que ameritan acudir a otro proceso de selección distinto a la licitación”. (Matallana, 2005).

Ahora bien, con la interacción del derecho y la economía, aparecerían las normas de protección y de eficiencia del contrato, identificando en los preceptos dogmáticos de la responsabilidad precontractual la oportunidad para reducir los costos de transacción y los fallos del mercado. (Schafer, 1986).

2.3. Proceso administrativo

Resulta fundamental para comprender este análisis, conocer la caracterización del proceso administrativo, Código SAT-F135, del 30 de abril de 2014, este proceso abarca el suministro, administración y control de los bienes y servicios de soporte logístico, con el objetivo de garantizar que el desarrollo de la cadena logística satisfaga la necesidad de todos los procesos de manera oportuna.

El proceso de apoyo logístico está directamente relacionado con la Dirección Administrativa, que se encuentra en la estructura organizacional de Satena, aprobada mediante el Decreto No. 2163 del 18 de Junio de 2008. (Ver anexo No. 1).

2.3.1. Comportamiento del proceso administrativo con la nueva naturaleza jurídica de Satena. Primero, se hace un breve recuento de conceptos de doctrinantes, para posteriormente concluir la respuesta.

Por lo precedente, las modalidades de selección en la contratación con Entidades mixtas y privadas, varían de acuerdo a lo estipulado en sus manuales de contratación, por lo que Satena en su manual de contratación establece la contratación directa, modalidad abierta y licitación, esto según lo especificado en el manual de contratación de la Aerolínea.

Sin importar las denominaciones de las modalidades de selección o las formas de contratación, cada entidad de orden mixto o privado tiene su propia forma de seleccionar a sus proveedores de bienes o servicios, por lo que se debe consultar el manual de contratación al momento de la licitación para conocer los requisitos de cada modalidad y evitar así por los interesados en contratar, errores al presentar sus propuestas, que pueden crearle consecuencias futuras al tener que desistir de sus ofertas. (Maldonado, 2015).

Como se afirmó arriba, en la literatura se encuentran los siguientes criterios que permiten identificar pasos que son importantes en las etapas para contratar, como es el acto de adjudicación, que no es unilateral, puede afirmarse que él es el convenio mismo o el ajuste de voluntades producido entre la administración y el contratista que presentó la mejor propuesta (González, 1990).

Sin embargo, la mejor propuesta debe cumplir totalmente con las especificaciones legales, técnicas y económicas. (Linares, 2008), que son requeridas en la etapa precontractual de las respectivas modalidades de contratación.

Hay que mencionar que en los contratos del Estado, siempre hay dos partes; en general en derecho privado cuando una de las partes se obliga a futuro en virtud del contrato, se dice que el contrato es unilateral, caso del comodato, porque la otra parte no tiene obligaciones pendientes, pero en general los contratos, en su esencia, requieren de dos partes y esta regla se repite en el caso de los contratos del Estado, donde una parte, la estatal, se llama contratante y la otra la particular se le denomina contratista. (Herrera, 2005).

Las entidades estatales son todas aquellas a las que se refiere la Ley 80 de 1993, tengan o no personería jurídica, (...) las cuales tienen competencia para contratar, concluyendo que Satena tiene claramente la competencia para contratar. (Yong, 2008).

Así es que con la firma del contrato, se finaliza la etapa precontractual. (Dussán, 2012).

Y para simplificar, es preciso mostrar que con la nueva naturaleza jurídica de Satena, se está cumpliendo con las normas que contemplan los elementos del manual de calidad de Satena, y con la correcta ejecución de las directrices especificadas en el manual de contratación, porque al ser evaluada la Aerolínea, se observa que satisfactoriamente ha sido certificada en sus procedimientos, según la siguiente reglamentación: la norma NTCGP 1000:2009 y la ISO 9001:2008, que aplican para las empresas del sector privado y del sector público, con el fin de garantizar el cumplimiento eficiente de sus procedimientos internos, para adquirir bienes y servicios.

La norma internacional ISO 9001:2008, que tiene como requisitos para el sistema de gestión de la calidad, para una organización, que: a) Necesita demostrar su capacidad para proporcionar regularmente productos que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios

aplicables, y b) Aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua del sistema y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables; para el proceso de compras la organización debe asegurarse de que el producto adquirido cumple los requisitos de compra especificados, la verificación de los productos comprados, la identificación y trazabilidad, entre otras.

De manera semejante, también aplica a la Aerolínea, por su naturaleza jurídica, la norma técnica de calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, que es aplicable a entidades a que se refiere la Ley 872 de 2003, el cual se constituye en una herramienta de gestión que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social con el suministro de productos y/o con la prestación de los servicios a cargo de las entidades, entendiéndose la adquisición de bienes y servicios, como cualquier modalidad de contratación, convenio, concesión o provisión de bienes y/o servicios, inherentes al cumplimiento de la función de la entidad.

Es por esto que, en definitiva para adquirir bienes y servicios, la Aerolínea ha mejorado conforme lo evidencia su Certificado de Calidad en los procesos internos, aplicando las dos normas de calidad según las especificaciones comprendidas para el régimen de contratación de derecho público y de derecho privado.

Ahora bien, hay que analizar, desde luego, otros factores externos que puede generar falta de eficiencia con la optimización de los recursos, como es el caso de los intereses generados por concesionarios, a la Aerolínea, que también pueden afectar la apropiación presupuestal asignado al proceso administrativo, de los pagos de arriendo de espacios y servicios públicos en los aeropuertos donde opera la Aerolínea.

2.3.2. Importancia del análisis cuantitativo. Es necesario recalcar que se debe verificar y en lo posible cuantificar qué es lo imprevisible en una sociedad de economía mixta para que afecte el presupuesto y por lo tanto la contratación para la adquisición de bienes y servicios.

Lo anterior en concordancia con el Decreto 115 de enero 15 de 1996, que establece normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

Por lo que el desarrollo del siguiente análisis cuantitativo pretende, mostrar cómo los hechos de la vida de Satena, en su proceso administrativo, también son admisibles como empresa pública, definida con el desarrollo de sus actividades en forma ordenada, cierta, segura y con planes y previsiones de futuro, para evitar dilatar escenarios que pueden crearse ante la incertidumbre de los acontecimiento. (Portal, 2012).

Por lo que, lo dicho hasta aquí, supone que la pretensión de la Aerolínea es el desarrollo social. (Posner, 2010).

Pero ese desarrollo social, debe ser cuantificado, con técnicas habituales para el estudio de temas jurídicos. (Aragón, 2014).

Entonces el análisis cuantitativo compone, en primera instancia, un análisis de eficiencia de la Ley aplicable, y por tanto, constituye un elemento racionalizador, constrictor y condicionante, de la lógica de las decisiones normativas. (Ibáñez, 2011).

También hay quien dice que, cuando los sectores público y privado desarrollan actividades similares analizando los datos económicos-financieros, el sector privado muestra beneficios más elevados, menos costos y mayor eficiencia en el uso de sus capitales, pero esto puede variar según las condiciones del mercado y la actividad económica de la empresa pública. (Bolívar, 2014).

Entonces, se debe pensar en las estrategias para Satena, ante los periodos difíciles, contemplando la historia de la empresa, que ha tenido problemas pero también ha creado soluciones. (Bobichon, 2007).

Una de las formas para solucionar los periodos difíciles, es mediante el intercambio de bienes y servicios, observando como instrumento jurídico para la realización de esos intercambios, el contrato; por eso, la ordenación jurídica de los contratos constituye una necesidad para que el mercado funcione y se desarrolle la actividad económica. (Abella, 2003).

Desde luego, mediante las diferentes modalidades de contratación de la Aerolínea se busca que los números de procesos sean mínimos, para lograr optimizar tiempos y recursos, por lo que las variaciones en el volumen de negocio, pueden originar una disminución o elevación del número de procesos". (Palomino, 2009).

El flujo de efectivo puede ser mejorado con la circulación de todos sus proveedores, con el estado de las cuentas por pagar registradas, con consultas específicas cuando así lo requiera la situación, ante el área de tesorería. (Morón, 2009).

Es correcto analizar la historia o el pasado de la empresa, porque a medida que madura, los directivos deben contraer compromisos fortalecedores para apoyar la situación establecida, como son: comprometerse a ostentar el liderazgo de mercado en las actividades esenciales, de los recursos, construir instalaciones especializadas para apoyar sus estrategias, codificar las mejores prácticas en manuales de proceso, exigir a los proveedores que se ajusten a sus procesos. (Sull, 2004).

Similarmente, las empresas tienen unas fases de su vida, que son desarrollo, crecimiento, madurez, declive (venta). (Barroso, 2012), por lo que es el tiempo justo para que Satena SA.,

obtenga satisfacción en todas sus negociaciones mediante los contratos, mejorando la asignación de recursos. (Barcia, 2006).

2.4. Desarrollo y resultados del análisis cuantitativo

Tabla 1. Procesos declarados desiertos

CANTIDAD DE LOS PROCESOS DECLARADOS DESIERTOS, POR LICITACION O MODALIDAD ABIERTA, EN REFERENCIA A LAS ADQUISICIONES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO, PARA LOS CONTRATOS CON FORMALIDADES PLENAS.

VIGENCIA 2012	VIGENCIA 2014
1 LICITACION	1 LICITACION
3 MODALIDAD ABIERTA	3 MODALIDAD ABIERTA

Tabla 2. Contratos con formalidades plenas

CONTRATOS QUE GARANTIZAN LA OPERACIÓN DE SATENA DESDE LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA	CANTIDAD DE CONTRATOS SUSCRITOS 2012	2012	CANTIDAD DE CONTRATOS SUSCRITOS 2014	2014
Servicio de Aseo Bogotá	1	138.210.000	1	167.822.808
Servicio de Aseo Quibdó	1	6.000.000	1	21.634.508
Mensajería Expresa	1	4.415.600	1	8.524.000
Mensajería Certificada	1	27.740.080	1	7.200.000
Mantenimiento Planta Telefónica	1	27.642.000	1	18.000.000
Mantenimiento UPS	1	27.642.000	1	16.593.000
Mantenimiento Página Web SATENA	1	61.680.355	1	73.800.000
Mantenimiento Equipos de Radio	1	23.035.000	1	27.200.000
Suministro de Refrigerios	1	79.360.300	1	98.335.417
Impuestos Vehículos	1	2.774.000	1	3.000.000
Arrendamiento Oficinas Bodega Fontibón	1	338.800.000	1	431.264.647
Arriendo del Punto de Venta Calle 95 Torre	1	24.000.000	1	62.786.180
Arriendo del Punto de Venta Calle 100 Mor	1	94.923.660	1	
Arriendo del Punto de Venta Bavaria	1	33.216.000	1	37.542.758

Tabla 3. Contratos con formalidades plenas

CONTRATOS QUE GARANTIZAN LA OPERACIÓN DE SATENA DESDE LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA	CANTIDAD DE CONTRATOS SUSCRITOS 2012	2012	CANTIDAD DE CONTRATOS SUSCRITOS 2014	2014
Arriendo del Punto de Venta Quibdo	1	19.098.400	1	19.719.274
Suministro de Materiales para Construcción	1	46.805.531	1	74.488.575
Suministro de Papelería Operativa (Incluye E	1	169.689.360	1	132.268.728
Suministro de Papelería Administrativa	1	69.670.406	1	48.414.474
Insumos Archivo (Gestión Documental)	1	14.000.000	1	19.241.580
Mantenimiento de Vehículos	1	64.498.000	1	78.338.628
Suministro de Combustible	1	112.851.899	1	90.509.226
Servicio de Transporte Personal Administrativo, Despacho, Bodega de Carga y Técnica	1	193.400.000	1	267.960.000
Servicio de Transporte Personal Técnica	1	188.080.000	1	224.112.000
Arriendo de Vehículos para Técnica, Bodeg	1	205.794.000	1	228.984.000
Outsourcing Tecnológico	1	626.552.000	1	930.919.608
Servicio de Internet	1	480.000.000	1	400.000.000
Servicio de SITA CUTE Aeropuerto	1	359.000.000	1	288.000.000
Servicio de SITA Maestro	1	112.032.000	1	140.468.000
Adecuaciones y Mantenimiento Locativo Ha	1		1	154.145.074
Mantenimiento Básculas	1	1.055.000	1	2.280.000
Mantenimiento Carros Equipajeros	1	1.629.440	1	
TOTAL CONTRATOS QUE GARANTIZAN LA OPERACIÓN DE SATENA DESDE LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA, CON CONTRATOS CON FORMALIDADES PLENAS	31	3.553.595.031,00	31	4.073.552.485

Tabla 4. Pagos realizados

VALOR DE LOS PAGOS REALIZADOS DE LOS CONTRATOS
CON FORMALIDADES PLENAS

VIGENCIA 2012	VIGENCIA 2014
3.553.595.031,00	4.073.552.485

De los procesos declarados desiertos, si el resultado de la fórmula es superior al 20%, entonces la eficacia se vería afectada y entonces se debe proceder a analizar las causas que generaron los efectos, para evitar errores futuros.

Esta interpretación es personal, adoptando el Principio de Pareto, que dice que el 20%, de una acción producirá el 80% de los efectos, mientras que el 80% restante sólo origina el 20% de los efectos. (Maxwell, 2009).

En el planteamiento 1: Si el resultado es mayor al 20%, se evidencian que existen causas que afectaron la adquisición de bienes y servicios, de forma relevante, lo que conducirá a consecuencias de tiempo y recursos.

Tabla 5. Pagos realizados

DESCRIPCIÓN	VIGENCIA 2012	VIGENCIA 2014
Cantidad de contratos desiertos en la vigencia	4	4
Cantidad de contratos suscritos y ejecutados en la vigencia	31	31
RESULTADO	12,90322581	12,90322581

En el planteamiento 2, si el resultado es menor al 100%, se refleja que quedaron cuentas por pagar tesorales, lo que afectará el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal y por lo tanto, se

necesitará mayor tiempo y recursos para solventar adquisiciones que se requieran para esa próxima vigencia.

Tabla 6. Resultados del planteamiento 1

DESCRIPCIÓN	VIGENCIA 2012	VIGENCIA 2014
Cantidad de contratos desierto en la vigencia	4	4
Cantidad de contratos suscritos y ejecutados en la vigencia	31	31
RESULTADO	12,90322581	12,90322581

Tabla 7. Resultados del planteamiento 2

<i>DESCRIPCIÓN</i>	<i>VIGENCIA 2012</i>	<i>VIGENCIA 2014</i>
Valor de los pagos realizados en la vigencia de los contratos con formalidades plenas	3.553.595.031,00	4.073.552.485,00
Valor total de los contratos con formalidades plenas, de la vigencia	3.553.595.031,00	4.073.552.485,00
RESULTADO	100	100

A continuación, se observan los datos de las agencias y puntos de venta a cargo de Satena que se han abierto y cerrado en el año 2012 y 2014, este análisis para confirmar que el objeto social de la Aerolínea ha permanecido, en los casos mínimos se refleja que operan otras aerolíneas, pero que generalmente terminan por desaparecer su operación, en esos lugar donde opera Satena, porque no les es rentable.

Tabla 8. De las agencias comerciales y puntos de venta de Satena, cerrados y abiertos, año 2012

APERTURA Y CIERRE DE AGENCIAS COMERCIALES Y PUNTOS PROPIOS DE VENTA VIGENCIA 2012			
RUTA	APERTURA DE AGENCIAS	DE	CIERRE DE AGENCIAS
IPIALES	X		
YOPAL			X

Tabla 9. De las agencias comerciales y puntos de venta de Satena, cerrados y abiertos, año 2014

APERTURA Y CIERRE DE AGENCIAS COMERCIALES Y PUNTOS PROPIOS DE VENTA VIGENCIA 2014			
RUTA	APERTURA DE AGENCIAS	DE	CIERRE DE AGENCIAS
MONTELIBANO	X		

De los tipos de contratos mercantiles que pueden ser implementados para las contrataciones que no estén contemplando el presupuesto en el plan de compras por ser imprevistos, y que sean generados por requerimientos del gobierno, gobernaciones u otros entes externos, y sea urgente cumplir la operación, este análisis para aplicar en el proceso administrativo, que apoya la cadena logística de la Aerolínea, como puede ser los contratos llave en mano, que son contratos atípicos no regulados, con esto, se evitarían conceptos de la contraloría por imprevistos presupuestales.

El contrato llave en mano, permite al empresario que carece de recursos económicos, humanos o tecnológicos, contratar con empresas nacionales o extranjeras que los posean, la realización total y la financiación, total o parcial, hasta poner en funcionamiento la obra o servicio contratado. (Peña, 2012).

Análisis financiero: Liquidez de Satena según sus Estados Financieros, en los últimos siete años: Criterio de análisis; si la razón corriente es menor que 1.5 la empresa puede tener una mayor probabilidad de suspender los pagos de obligaciones hacia terceros (proveedores); si la razón

corriente es mayor que 2.0, se puede decir que la empresa posee activos circulantes ociosos. En otras palabras, no indica pérdida de rentabilidad a corto plazo. (Baena, 2014).

Tabla 10. Análisis de liquidez de Satena en los últimos 7 años

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
45.436,50	34.579.476,00	45.563.978,00	24.495.399,00	17.838.301,00	23.685.241,00	23.779.563,00
45.216,90	51.433.950,00	34.915.808,00	19.804.091,00	16.042.872,00	21.422.655,00	38.388.364,00
Resultados						
1,0048566	0,672308388	1,304967022	1,236885803	1,111914438	1,105616507	0,619447159

Interpretación: La empresa Satena, presentó mayores probabilidades de suspender sus pagos de obligaciones hacia terceros (proveedores), según los resultados de la razón corriente del año 2009 y 2014. Esto quiere decir, que por cada \$1 de pasivo corriente, la empresa contó con \$ 0.67 y \$ 0.61 de respaldo en el activo corriente, en los años 2009 y 2014, respectivamente.

Análisis prospectivo hipotético, el presente informe se basa en un análisis prospectivo hipotético de la situación actual de Satena con las licitaciones correspondientes al proceso administrativo, para adquirir bienes y servicios. A continuación, el informe es presentado en tres partes; la primera en el que se realiza un análisis actual mediante una matriz DOFA que contiene 8 Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos actuales. Teniendo en cuenta la matriz DOFA se procedió a realizar un listado de 16 variables que contienen actividades clave para el cumplimiento de los objetivos de las licitaciones con la nueva naturaleza jurídica de la aerolínea; con estas se realiza un análisis estructural con el sistema MIC MAC; para finalmente en la tercera parte, realizar un análisis de escenarios teniendo en cuenta las cuatro variables obtenidas. (Philippe, 2011).

Luego, en el presente análisis se busca encontrar las 3 principales variables influyentes para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de las licitaciones en el proceso administrativo según la nueva naturaleza jurídica de la Aerolínea; así mismo, como sus relaciones indirectas y su comportamiento a un año. Para esto, se utilizó como herramienta el método de análisis cruzados o MIC MAC.

Tabla 11. Listado de 16 variables con actividades claves

Estrategias OFENSIVAS (FO)		Estrategias DEFENSIVAS (FA)	
F1O1	Obtener apoyo económico del Gobierno mediante compensaciones o contribuciones para la operación de rutas sociales.	F1A8	Mediane el proceso de negociación con las gobernaciones, proponer que en los convenios, se incluya en los contratos, que las gobernaciones paguen como valor agregado el arrendamiento de los espacios de los puntos de venta donde deba operar Satena, de esa manera se optimizan los ingresos y se podría tener recursos para adquirir a mayor tiempo durante la vigencia fiscal.
F7O3	Ampliar el espectro contractual, con contratos mercantiles.	F7A1	Incentivar el contrato llave en mano, como herramienta para formalizar las negociaciones, que por parte de Satena necesitan realizarse pero que se carece de recursos.
F4O4	Ser competitivos en el sector Aeronáutico, mediante la eficiencia en adecuaciones en los nuevos puntos de venta y agencias comerciales.	F4A2	Con mecanismos de adquisición oportuna se logra la inmediatez en la entrega de bienes y servicios, correspondientes a adecuaciones de puntos de venta y en las agencias comerciales, en donde solo opera Satena.
F6O8	Conservar lo locales comerciales que estan acreditados, que conservan clientes fijos para Satena.	F6A6	Si el IPC y el IVA es igual o menor al proyectado, se debe hacer un modificación a los contratos de arrendamiento de los locales comerciales, que generará un decremento presupuestal y consecuentemente la disminución del valor contratado.
Estrategias REORIENTACIÓN (mejoramiento) (DO)		Estrategias SUPERVIVENCIA (Solvencia) (DA)	
D5O1	Como Aerolínea de la Paz, requiere minimizar tiempos en sus adquisiciones, para ofrecer un servicio con mayor inmediatez y cumplimiento.	D5A8	El principio de anualidad y los tiempos para poder adquirir, mediante los procesos de contratación, se optimizan por los funcionarios idoneos que laboran en la Aerolínea, al realizar adecuadamente los procedimientos.
D4O3	Implementar en SATENA una estructura tecnológica de la información, con un convenio que haga participe en los costos, a las gobernaciones de las regiones interesadas en operar con Satena.	D4A1	El flujo de caja puede dejar de estar condicionado a la ejecución contractual, cuando se hace apertura y cierre de puntos de venta o agencias en periodos que no sean del último trimestre del año.
D3O4	SATENA al ser una empresa del Estado, requiere de reperfilamiento, subvención y recapitalización para garantizar que exista en el mercado aeronáutico.	D3A2	Con contratos atipicos se puede lograr inmediatez para abastecer y apoyar la cadena logística de Satena.
D1O8	Con el control a los pagos que realizan los supervisores, revisando con tesorería, se puede optimizar los recursos, en especial en el último trimestre del año, de esta forma no se afectaran adquisiciones futuras.	D1A6	Con la gestión y apoyo del Gobierno se logra la sostenibilidad y solvencia de Satena, en cumplimiento a su objeto social.

A continuación se muestra el listado de variables que fueron extraídas de la matriz DOFA y a las cuales posteriormente fueron utilizadas para realizar una matriz de relaciones directas.

Tabla 12. Análisis estructural actividades (micmar)

N°	TITULO LARGO	TITULO CORTO
1	Obtener apoyo económico del Gobierno mediante compensaciones o contribuciones para la operación de rutas sociales.	OAE
2	Ampliar el espectro contractual, con contratos mercantile	AEE
3	Ser competitivos en el sector Aeronautica, mediante la eficiencia en adecuaciones en los nuevos puntos de venta y agencias comerciales.	SCE
4	Conservar los locales comerciales que estan acreditados,	CLC
5	Mediante el proceso de negociación con las gobernaciones, proponer que en los convenios, se incluya en los contratos, que las gobernaciones paguen como valor agregado el arrendamiento de los espacios de los puntos de venta donde deba operar Satena, de esa	MEP
6	Incentivar el contrato llave en mano, como herramienta para formalizar las negociaciones, que por parte de Satena necesitan realizarse pero que se carece de recursos.	IEC
7	Con mecanismos de adquisición oportuna se lograr inmediatez en la entrega de bienes y servicios correspondientes a adecuaciones de puntos de venta y en las agencias comerciales, en donde solo opera Satena.	CMD
8	Si el IPC y el IVA es igual o menor al proyectado, se debe hacer un modificatorio a los contratos de arrendamiento de los locales comerciales, que generará un decremento presupuestal y consecuentemente la disminución del valor contratado.	SEI
9	Como Aérolinea de la Paz, requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, para ofrecer un servicio con mayor inmediatez y cumplimiento.	CAD
10	Implementar en SATENA una estructura tecnológica de la información, con un convenio que haga participe en los costos, a las gobernaciones de las regiones interesadas en operar con Satena.	IES
11	SATENA al ser una empresa del Estado, requiere de reperfilamiento, subvención y recapitalización para garantizar que exista en el mercado Aeronautico.	SAS
12	Con el control a los pagos que realizan los supervisores, revisando con tesoreria, se pueden optimizar los recursos, en especial en el último trimestre del año, de esta forma no se afectaran adquisiciones futuras.	CEC
13	El principio de anualidad y los tiempos para poder adquirir, mediante los procesos de contratación, se optimizan por los funcionarios idóneos que laboran en la Aerolínea, al realizar adecuadamente los procedimientos.	EPD
14	El flujo de caja puede dejar de estar condicionado a la ejecución contractual, cuando se hace apertura y cierre de puntos de venta o agencias en períodos que no sean del último trimestre del año.	EFD
15	Con contratos atipicos se puede lograr inmediatez para abastecer y apoyar la cadena logistica de Satena.	CCA
16	Con la gestión y apoyo del Gobierno se logra la sostenibilidad y solvencia de Satena, en cumplimiento a su objeto social.	CLG

Tabla 13. Matriz de relaciones directas

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	OAE	AEE	SCE	CLC	MEP	IEC	CMD	SEI	CAD	IES	SAS	CEC	EPD	EFD	CCA	CLG
1: OAE	0	3	3	2	2	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3
2: AEE	3	0	3	2	2	3	3	2	3	2	3	3	2	2	3	3
3: SCE	1	2	0	1	3	2	3	1	3	2	2	2	1	3	2	1
4: CLC	1	1	2	0	2	2	2	1	2	1	2	1	2	2	1	2
5: MEP	2	3	3	0	0	0	1	1	2	1	2	1	0	0	3	2
6: IEC	2	2	2	1	0	0	0	0	2	0	1	3	0	0	3	2
7: CMD	0	2	2	1	3	3	0	0	3	0	1	1	3	3	3	2
8: SEI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9: CAD	0	0	3	2	0	3	3	3	0	0	3	3	3	2	3	3
10: IES	2	2	3	2	0	1	0	0	0	2	0	2	0	0	2	3
11: SAS	3	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
12: CEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13: EPD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
14: EFD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
15: CCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
16: CLG	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Las influencias se puntúan de 0 a 3, con la posibilidad de señalar las influencias potenciales:

0 : Sin influencia.

1 : Débil.

2 : Media.

3 : Fuerte.

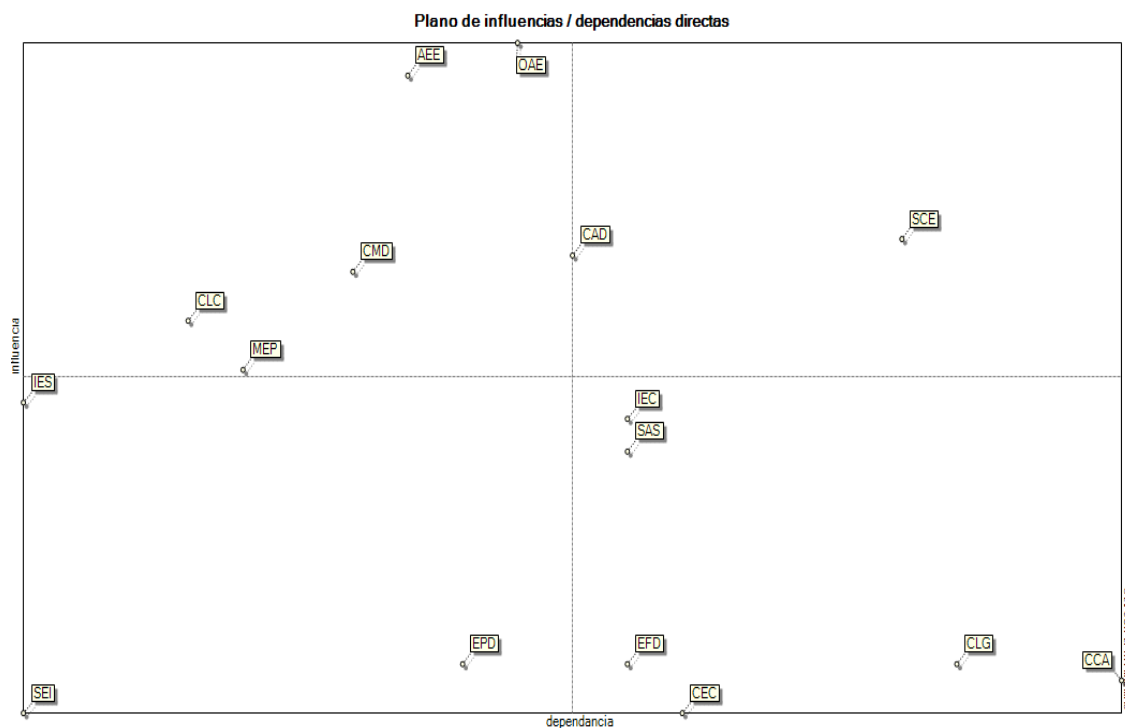
P : Potencial.

Posterior a la elaboración de la matriz de relaciones directas se aplicó una simulación de complejidad para la obtención de un plano directo que permitió la identificación de las 3 variables clave para la realización del análisis de escenarios.

El plano directo obtenido se presenta en la gráfica 1, en esta se observan que en el cuadrante superior derecho se encuentran como variables clave: ser competitivos en el sector Aeronáutica, mediante la eficiencia en adecuaciones en los nuevos puntos de venta y agencias comerciales. (SCE), Satena como Aerolínea de la Paz, requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, para ofrecer un servicio con mayor inmediatez y cumplimiento (CAD), son dos variables clave que registran alta dependencia e influencia y que afecta a todas las demás variables. Estas variables serán utilizadas en la sección 3 para la realización del análisis de escenarios.

En el cuadrante inferior derecho, se encontró como variable resultante, incentivar el contrato llave en mano, como herramienta para formalizar las negociaciones, que por parte de Satena necesitan realizarse, pero que se carece de recursos. (IEC).

Figura 1. Plano de relaciones directas



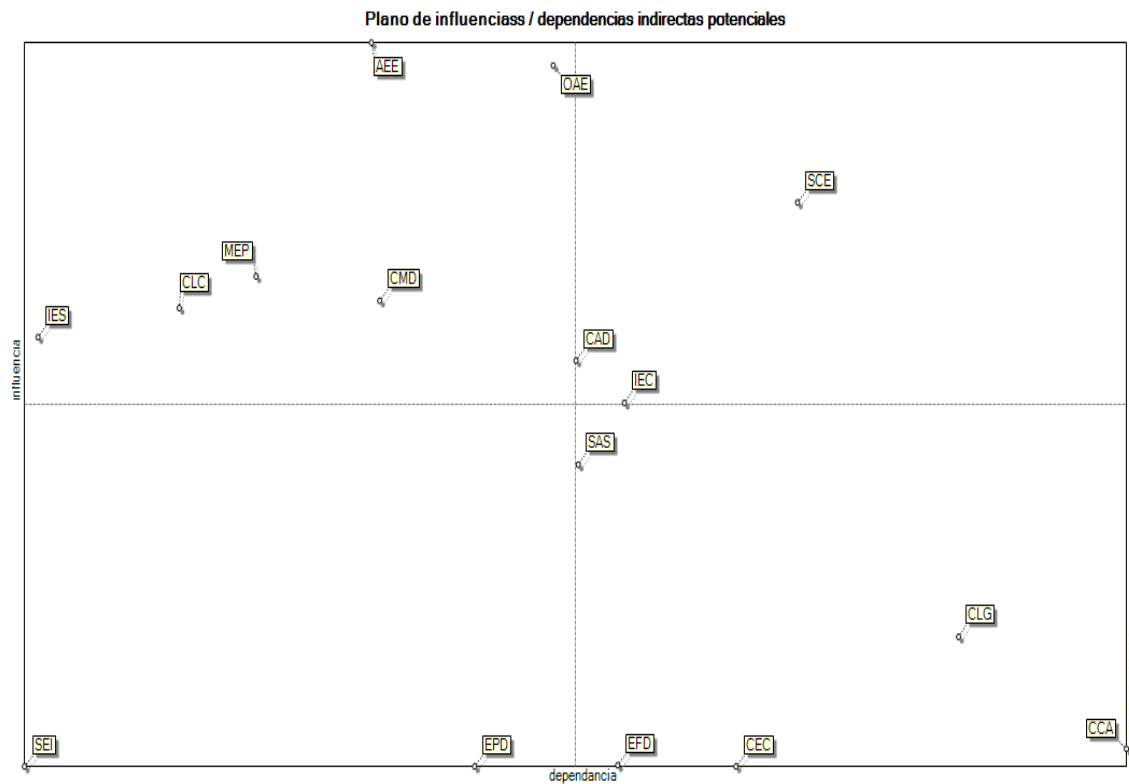
Fuente : extraído, del resultado de estudio, para Satena, por el método SMIC que ha sido creado por Michel Godet.

Después de obtener el plano de relaciones directas, se obtuvo un plano de relaciones indirectas o plano de desplazamiento (Gráfica 2) para determinar la influencia que con el tiempo las variables estudiadas pueden tener sobre otras a un año. Así se observa que las variables ser competitivos en el sector Aeronáutica, mediante la eficiencia en adecuaciones en los nuevos puntos de venta y agencias comerciales. (SCE), Satena como Aerolínea de la Paz, requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, para ofrecer un servicio con mayor inmediatez y cumplimiento (CAD), es lo que afecta a las demás variables.

Después de obtener el plano de influencias directas, se obtuvo un plano de influencias indirectas o plano de desplazamientos, es decir como esas variables estudiadas pueden tener influencia sobre

otras a un año y se ve del cuadrante derecho superior, las variables bajas sobre las más altas, en el plano izquierdo se representan las variables con muy baja dependencia y baja influencia.

Figura 2. Plano de desplazamiento o plano de relaciones indirectas



Fuente: extraído del resultado según estudio, para Satena, por el método SMIC que ha sido creado por Michel Godet.

Hipótesis formuladas para cada variable utilizada en el análisis de escenarios a 2016, para el análisis de escenarios se calcularon las probabilidades simples deseadas para el cumplimiento de cada hipótesis.

Tabla 14. Análisis de escenarios

VARIABLE	TÍTULO LARGO	TÍTULO CORTO	DESCRIPCIÓN
V1	SCE	SCE	Ser competitivos en el sector aeronáutico, mediante la eficiencia en adecuaciones en los nuevos puntos de venta y agencias comerciales.
V2	CAD	CAD	Como Aerolínea de la Paz, requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, para ofrecer un servicio con mayor inmediatez y cumplimiento.
V3	IEC	IEC	Incentivar el contrato llave en mano, como herramienta para formalizar las negociaciones, que por parte de Satena necesitan realizarse, pero que carece de recursos.

Para el análisis de escenarios se calcularon las probabilidades simples deseadas para el cumplimiento de cada hipótesis.

Tabla 15. Probabilidades simples deseadas para la hipótesis

DESCRIPCIÓN	PROBABILIDADES
1: CAD	0.8
2: IEC	0.6
3: SCE	0.4

Los valores están comprendidos entre 0 y 1.

1 Es que fijo sucede.

0 Es que va ha suceder.

Si la variable no lo afecta está por debajo de 0.5 y si la variable afecta está por encima del 0.5.

Posteriormente se estiman las probabilidades condicionales de cómo si las hipótesis se cumplen, cómo pueden afectar a las otras, las cuales se muestran el matriz condicional.

Tabla 16. Matriz condicional P (i/j)

DESCRIPCIÓN	CAD	IEC	SCE
1: CAD	0,8	0,6	0,4
2: IEC	0,8	0,6	0,5
3: SCE	0,4	0,3	0,4

Las probabilidades condicionales si realización, significan lo siguiente:

Qué tan probable es que Satena como Aerolínea de la Paz, requiera minimizar tiempo en sus adquisiciones, si en el año 2016, un hecho que incentiva el contrato llave en mano como herramienta en las negociaciones, 0.5.

Qué tan probable es que Satena requiera minimizar tiempo en sus adecuaciones si Satena en el año 2016 es una empresa competitiva en el sector aeronáutico, 0.4.

Qué tan probable es que Satena incentive el contrato llave en mano, si es un hecho que requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, 0.8.

Qué tan probable es que Satena sea competitiva en el sector aeronáutico, si en el 2016 requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, 0.4.

Qué tan probable es que Satena sea competitiva en el sector aeronáutico en el 2016, si es un hecho que Satena incentiva el contrato llave en mano, 0.3.

Seguidamente, se estiman las probabilidades condicionales de cómo el no cumplimiento de cada hipótesis puede afectar el cumplimiento de las otras.

Tabla 17. Matriz condicional P (i/j)

DESCRIPCIÓN	CAD	IEC	SCE
1: CAD	0	0,4	0,9
2: IEC	0,8	0	0,8
3: SCE	0,4	0,4	0

Los valores están comprendidos entre 0 y 1.

Probabilidades condicionales si no realización, significan lo siguiente:

Qué tan probable es que Satena requiera minimizar tiempos en sus adquisiciones en el 2016, si no son competitivos en el sector aeronáutico en el 2016.

Qué tan probable es que Satena requiera minimizar tiempo en sus adquisiciones en el 2016, sino incentivan el contrato llave en mano, 0.4.

Qué tan probable es que Satena incentive sus adquisiciones, si no es competitiva en el 2016, 0.9.

Qué tan probable es que Satena incentive el contrato llave en mano, si en el 2016, no requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, 0.8.

Qué tan probable es que Satena incentive el contrato llave en mano, si no son competitivos en el sector aeronáutico en el 2016, 0.8.

Qué tan probable es que Satena sea competitiva en el sector aeronáutico si no incentiva el contrato llave en mano, 0.4.

Qué tan probable es que Satena sea competitiva en el sector aeronáutico si no requiere minimizar tiempo en sus adquisiciones, 0.4.

Conclusiones

En el año 2010 Satena presentaba unos pasivos que rebasaban sus activos, con un capital negativo de 60 mil millones de pesos, por lo que en búsqueda de una solución que evitara liquidarla, se cambia su naturaleza jurídica y pasa a ser una sociedad por acciones de economía mixta.

El cambio de naturaleza de empresa pública a una sociedad de economía mixta, también pretende que sea más flexible para contratar, adquiriendo bienes y servicios mediante las modalidades de contratación establecidas en su manual, así como podrá adquirir también mediante contratos mercantiles según el caso, esta hipótesis permite reducir tiempos que favorecerán la adquisiciones con oportunidad ante el mercado aeronáutico, como factores relevantes está el presupuesto que rige a Satena, como empresa pública, pero sin dejar de percibir su constitución como empresa comercial e industrial del Estado, y mínima liquidez.

En síntesis, en Satena se aplican las normas de derecho civil y comercial pertinentes, así como es ley para las partes el manual de contratación de la Aerolínea, asimilando para la celebración de contratos estatales, en materia de adjudicación en el proceso de selección por licitación pública y otras modalidades, como los mecanismos para celebrar un contrato. (Yong, 2013).

Así las cosas, la prueba desde el análisis jurídico es que el tipo de sociedad que tiene Satena SA., actualmente, favorece su permanencia en el mercado aprovechando el tiempo, satisfaciendo las compras encomendadas al proceso administrativo, y no genera consecuencias en las licitaciones u otros mecanismos de contratación.

Por lo tanto, se menciona, un modelo apropiado para adquirir bienes y servicios en una Aerolínea Estatal, asociando las variables de tiempo en los procesos de contratación, así como el

análisis financiero para determinar el índice de liquidez, factor influyente para cumplir el objeto social de Satena.

Así mismo, el objetivo específico, se cumplió mediante el análisis jurídico y cuantitativo en lo que refiere a la transformación de Satena, como sociedad de economía mixta, y sus mecanismos para adquirir bienes y servicios desde el proceso administrativo, considerando su tipo de sociedad desde la contratación estatal, permitiendo lograr la siguiente hipótesis, la cual fue comprobada mediante el análisis jurídico, herramientas de prospectiva y análisis financiero: con un Histograma de extremos provee la siguiente información ; con una posibilidad entre el 33% y 43%, Satena va a requerir minimizar tiempo en sus adquisiciones en el año 2016; va a requerir incentivar el contrato llave en mano y no va a ser competitiva en el sector aeronáutico, pero mantendrá su objeto social para el cual fue creada; por lo que se sintetiza que las licitaciones de Satena no se ven afectadas con el cambio de naturaleza jurídica.

Por lo anterior, en calidad de Contadora, se sugiere que se aprovechen las normas de derecho mercantil, para optimizar las adquisiciones de bienes y servicios en Satena, deduciendo que en las sociedades de economía mixta se pueden adoptar formas atípicas de la contratación privada del Derecho Mercantil, para poder realizar contratos de esa naturaleza, entendiendo la relación de una sociedad de economía mixta, sus limitantes presupuestales y desde una óptica económica, como referente, que la contratación atípica tiene como fundamento la necesidad de adaptar los instrumentos jurídicos a las necesidades que impone la vida moderna, los cambios y el desarrollo de la economía. (Arrubla, 2005).

De la misma manera, hay que precisar como aspecto positivo en Satena, al acoger las modalidades de la contratación Estatal, Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, permite la pluralidad de oferentes y transparencia en la contratación.

Además, la lógica lleva a establecer que el Derecho Mercantil es el ordenamiento profesional de las empresas mercantiles, aplica lo aducido a las empresas con carácter privado. (Rodríguez, 2006).

Como influyente, “Para el caso de la contratación privada es conocido y aplicable el principio universal que señala que es posible hacer todo aquello que no esté prohibido” (Ochoa, 2006, p.).

Por consiguiente, con el régimen contractual de las entidades estatales no sometidas al estatuto general de contratación. (Suárez Beltrán, 2014), como es el caso de Satena, ha precisado que:

“Existen numerosos casos en que, por virtud de una disposición legal, existen regímenes especiales que conducen a que una entidad contrate bajo las normas de derecho privado o regulaciones especiales que combinan los atributos de derecho privado con los del público”. (Suárez Beltrán, 2014, p. 455)

Se infiere en las modalidades de actuación, administrativa en la vida económica, que el Estado es organizador de la vida social, con naturaleza ordenada, implementando técnicas con las empresas privadas que hagan jugar a estas, como agentes económicos en el cumplimiento de los programas nacionales. (Gaspar, 2003.p.292).

Según la Constitución Política de Colombia, en el Capítulo 3, Artículo 346, “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura (...)”, por lo que es obligatorio para una empresa industrial y comercial del Estado constituida como sociedad de economía mixta, el cumplimiento de lo citado, como en Satena. (Constitución, 1998. p.199-200).

Satena sigue dedicada a su compromiso social, con el propósito de mejorar las oportunidades de las futuras generaciones del país, dando razón al planteamiento, que bien aportó, el Premio Nobel de Economía de 1974, diciendo que el descubrimiento de un mejor uso de las cosas es la mayor contribución que un individuo puede hacer, dentro de la sociedad, al bienestar de sus semejantes, y que facilitando el máximo de oportunidades para ello es como una sociedad libre llegará a prosperar más que otras. Igualmente, Coase Ronald, meses antes de recibir el Nobel de 1991, expresó que las actividades e importancia de las empresas deben ser conocidas, por los juristas, así también se comprende el derecho comercial, según el Artículo 25 del Código de Comercio que la define como actividad económica que se realiza a través de un establecimiento comercial y examinando el régimen jurídico de Satena, se reconoce su origen de creación, como un establecimiento comercial. (García, 2001. p.66).

Se destaca que: “La dirección y administración de los establecimientos públicos estará a cargo de un Consejo Directivo y de un gerente o presidente”, lo cual se vio reflejado en Satena. (Olano, 2002, p.208).

Se razona que: “El contrato desde la perspectiva del derecho privado como público, es un acuerdo, que se crea, se regula o se extingue una relación jurídica” (Barrero, 2001. p. 35).

Por lo que conscientemente, el contrato como la vida, nace, crece, cumple su propósito para el que fue creado y se termina. (Urbina, Acosta, Durán & Palomares. 2011, p. 35), por lo que debe ser realizado con la debida planeación, debe ser supervisado y contralada su ejecución y de esta forma liquidarse entre las partes de forma satisfactoria.

Ahora bien, se observa que Satena en un Estado social de derecho como es Colombia, “Está bajo una administración totalmente dueña de sus actos y subordinada a la legalidad”. (Rivero, 2002, p.17).

Absolutamente, desde la óptica de la eficacia o ineficacia contractual, en Satena se demuestra que sus procedimientos internos son eficaces, como lo demuestran sus certificados de calidad. (Lafont, 2001, p.19).

Entonces Satena SA., es la única a nivel mundial con características de aviación regional, que ha logrado mantenerse en el mercado Aeronáutico. (Osorio, 2007, p.109).

Por consiguiente, la competencia con la que se mira al sector aeronáutico es diferente con la que se debe ver a Satena, porque mientras en las empresas privadas aéreas tienen las mismas características, Satena no cumple con el mismo estereotipo, concibiendo a la competencia como aquellas empresas que satisfacen las mismas necesidades de productos o servicios. (Silva, 2008, p.194.).

Como reflexión, se deduce que en las sociedades de economía mixta se pueden adoptar formas atípicas de la contratación privada del Derecho Mercantil, para poder realizar contratos de esa naturaleza, entendiendo la relación de una sociedad de economía mixta, sus limitantes presupuestales y desde una óptica económica, como referente, que la contratación atípica tiene como fundamento la necesidad de adaptar los instrumentos jurídicos a las necesidades que impone la vida moderna, los cambios y el desarrollo de la economía. (Arrubla, 2005).

Además, la lógica lleva pues a establecer que el Derecho Mercantil es el ordenamiento profesional de las empresas mercantiles, aplica lo aducido a las empresas con carácter privado. (Rodríguez, 2006).

De donde resulta que, SATENA, trabaja en sus planes, para lograr su sostenibilidad económica, en lo posible mediante, adquisiciones de bienes y servicios en moneda local, como son las compras a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, porque el tipo de moneda es el peso colombiano, así como la búsqueda de un socio inversionista, políticas

de ahorro, gestión por el alto Gobierno (Ministerio de Defensa, Ministerio de Transporte y Ministerio de Hacienda y Presidencia de la Republica) para la consecución de subvención en rutas únicas, apoyo logístico de las aeronaves que sean donadas, revisión del presupuesto ante los diferentes escenarios de SATENA, la gestión de créditos, con el más bajo interés posible, observando así, que objetivamente SATENA S.A.

Bibliografía

Abella, S. J. (2003). *La ordenación jurídica de la actividad económica*. España: Dykinson.
Recuperado de <http://www.ebrary.com>

Aerocivil, (1995). *Estudio de la aviación regional colombiana*, Bogotá. Centro de documentación Aerocivil. Pp.20

Aragon Querol, N. (2014). *Análisis económico del derecho*. Madrid. Dikenson.

Arias de Greiff, G. (2012). *Medio Siglo Integrando a Colombia*. Colombia, Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá. Satena S.A.

Ariño Ortiz, G. (2008). *Principios de derecho público económico*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Arrubla Paucar, J. A. (2005). *Contratos mercantiles*. Colombia: Biblioteca jurídica Díké.

Baena Toro, D. (2014). *Análisis financiero, enfoque y proyecciones*. Ecoe. Bogotá.

Barrero Buitrago, Á. (2001). *Reestructuración empresarial*. Colombia: Librería del Profesional, p. 35.

Barroso, C. C. (2012). *Economía de la empresa*. 2 ed. España: Larousse - Pirámide. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*, Bogotá. Universidad externado de Colombia. Pp. 69-70.

Bobichon, G. (2007). *Cómo conquistar y mantener la fidelidad de sus clientes: 7 métodos para tener éxito más rápidamente en períodos difíciles*. España: Díaz de Santos. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Bohórquez, A. (2004). *De los negocios jurídicos en el derecho privado colombiano. Anotaciones para una teoría general*. Bogotá. Doctrina y Ley.

Bolívar, C. A., Déniz, D. M. D. L. C., & García, A. D. J. (2014). *Economía y dirección de empresas*. España: Universidad de las palmas de gran canaria. Servicio de publicaciones y difusión científica. Recuperado de <http://www.ebrary.com>

Boneo, H. (1980), *Saber ver las empresas públicas*. Costa Rica: Universitaria centroamericana Costa Rica. Educa.

Burzaco, S. M. (2013). *Contratación del sector público. Esquemas*. España. Dykinson. Recuperado de <http://www.ebrary.com>

Delgado, U. J. I. (2007). *Manual práctico de gestión de tesorería de empresas*. España: Díaz de Santos. Recuperado de <http://www.ebrary.com>

Díaz, R. (1965). *Diccionario Enciclopédico*. Buenos Aires: Omega.

Dussán Hitscherich, J. (2012). *Las modalidades de la contratación estatal*. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada.

Escola, H. (1989). *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires. Depalma. p.161.

Estudio sobre empresas públicas. (2011). España: Dykinson. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

- Expósito Vélez Juan Carlos, (2003). Colombia: Sigma Editores, Universidad Externado de Colombia.
- Galvis Aguilar, (2010) *Acta sesión comisiones conjuntas N. 001 de Noviembre 30 de 2010*. Legislatura.
- Galvis Cote, J.H. (2015). *El derecho económico y financiero*. Colombia: Leyer. p.11.
- García Muñoz, J. A. (2001). *Derecho económico de los contratos*. Colombia. Librería Profesional. p. 66.
- Garrigues, J. (1987). *Curso de Derecho Mercantil*. Bogotá. Temis.
- Godet, M. (2001). *Manual de prospective stratégique*. Tomo 2. Desarrollado dentro en el LIPSOR - Cf M.Godet. Estados Unidos : Dunod.
- Gómez, G. A. (2006). *Derecho económico comparado*. Colombia: Red Reflexión Política. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>
- Guerra López, L. (s.f.). *Sobre la personalidad jurídica del estado*. España.
- Hernández Mendible, V. (2007). *Derecho administrativo iberoamericano*. Venezuela: Paredes.
- Herrera, B. (2005). *Contratos públicos*. Colombia: Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Herrera Robles, A. (2000). *Hacienda Pública*. Barranquilla: Uninorte. p. 63.
- Ibáñez, J. J. W. (2011). *Análisis económico del derecho: método, investigación y práctica jurídica*. España: J.M. Bosch. Recuperado de } : <http://www.ebrary.com>
- Laski, H. J. (2008). *El estado en la teoría y en la práctica*. España: Reus. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Leal Pérez, H. (1999). *Derecho de sociedades comerciales*. Colombia: Leyer.

Linares Jara, M. (2008). *Contratación Pública*. Perú. Jurídica Grijley.

Maldonado Monroy, E.L. (2015). *Tesis sobre formulación de una metodología para la presentación de licitaciones, mediante los lineamientos del PMI, 2015*. Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.

Matallana Camacho, E. (2005) *Manual de contratación de la administración pública*. Colombia: Universidad Externado de Colombia. p. 33.

Maxwell, J. C. (2009). *Desarrolle el líder que hay en usted*. México. Grupo Nelson.

Meléndez J. (2015). *Tratado de derecho de los contratos estatales y de la responsabilidad contractual*, Tomo 2, Universidad de los Andes. Ibáñez. p. 558.

Messinero, F. (s.f.). *Doctrina general del Contrato*. Tomo 1. Buenos Aires.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Aspectos generales del proceso presupuestario colombiano*.

Miranda Londoño, A. (2005). *Compilación de normas sobre derecho de la competencia en Colombia*. Bogotá D.C.: Cámara de Comercio de Bogotá.

Montaña Plata, A. (2010). *Fundamentos de derecho administrativo*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Morales Luna, F. (2013). *El análisis económico del derecho*. Lima: Palestra.

- Morón, E. A. U. (2009). *Organización y administración de tesorería*. Argentina: El Cid / apuntes
Recuperado de: <http://www.ebrary.com>
- Mutis Vanegas, A. (2001). *La contratación estatal análisis y perspectivas*. Bogotá. Universidad Javeriana.
- Narváez García, J.I. (2002). *Derecho mercantil Colombiano. Tipos de Sociedad*. 2ed. Bogotá: Legis.
- Narváez Bonnet, J. E. (1979). *Elementos jurídicos de la empresa*. Bogotá: Bonnet & Cía. p. 43.
- Ochoa G, O. E. (2006). *Derecho Civil I: personas*. Bogotá: Universidad Católica Andrés Bello. p. 463.
- Olano García, H.A. (2002). *Preguntas y respuestas y casos de derecho administrativo*. Colombia. Doctrina & Ley Ltda. p. 208.
- Ortega, A. M. A. (2006). *Privatización y ¿eficiencia económica?* México: Red Gestión y Política Pública. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>
- Osorio Valencia, E. (2007). *Gestión financiera empresarial*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. p. 109.
- Palacio Hincapié, (s.n.) (1980). *La contratación de las entidades estatales*. Buenos Aires: Depalma. p. 65.
- Palomino, N. (2009). *Financiamiento interno de las empresas*. Argentina. El Cid | apuntes.
Recuperado de: <http://www.ebrary.com>
- Parejo Alfonso, L. (2001). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Partal, U. A., Cano, R. M., & Moreno, B. F. (2012). *Dirección financiera de la empresa*. España: Larousse - Pirámide. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Penagos, G. (2000). *Empresas Estatales*. (s.l.): Doctrina & Ley Ltda. Pp. 20-21.

Peña Nosa, L. (2012). *Contratos mercantiles nacionales e internacionales*. 4 ed. Bogotá: Temis.

Pino Ricci. (1996). *Régimen de contratación estatal*. Colombia: Grupo Editorial 87

Pinzón Camargo, M.A. (2010). *Aproximaciones al análisis económico del derecho*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Posner A, Richard. (2010) *Análisis económico del derecho*. México. Fondo de Cultura Económica. p. 11.

Philippe Durance, M.G. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. (s.l.): Unesco.

Quintero Beltrán, E.J. (s.f.). La privatización de las empresas estatales en Colombia. [en línea]

En: *Revista virtual Vía Inveniendi Et Iudicandi*. Universidad Santo Tomás.

[Consultado 20 de noviembre de 2015]. Recuperado de:

<http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi3/privatizaciondelasempresasencolombia.pdf>

Ramírez Poveda, S.J. (2004). *Procedimientos administrativos de selección de contratistas*. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Raspall, M. (2014). *Derecho Concursal de la Empresa*. Colombia: Astrea.

Reyes Villamizar, F. (2009). *Derecho Societario*. Bogotá, Temis.

Reyes Villamizar, F. (2012). *Análisis económicos del derecho societarios*. Bogotá: Universidad Javeriana, Grupo Bancolombia. Ibáñez.

Rivero, Y. E. (1978). Derecho público y derecho privado en la organización y actividad de las empresas públicas. [en línea]. En: *Revista de Administración Pública*, núm. 086. España: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Rivero, J. (2002). *Páginas de derecho administrativo*. Colombia: Temis S.A. p. 17.

Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez, Á.M. (2006). *La unificación civil y mercantil en la contratación privada*. Madrid. Universitaria Ramón Areces.

Romero, E. (2010). *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*. (s.l.): Ecoe.

Ruiz, T. S. S. (2009). *Las empresas del estado*. Argentina. El Cid | apuntes. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Sánchez Morón, M. (2007). *Derecho administrativo parte general*. Madrid: Tecnos, p. 68.

Satena. (2010). *Examen al avance del plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2009*.

Silva Duarte, J. (2008). *Emprendedor*. Colombia: Alfa Omega. p. 194.

Schafer, H & Ott, C. (1986). *Manual de análisis económico de derecho civil*. Madrid: Tecnos.

Suárez Beltrán, Gonzalo. La Nueva Contratación Pública en Colombia. Anotaciones sobre la Ley 1150 de 2007 y su reglamentación. 1 ed. Bogotá: Legis.

Toro, P.J., & Atucha, M.C. Análisis de trabajo del capital financiero de la empresa. En: Revista académica de economía. Observatorio de la economía latinoamericana, No. 152, 2011. Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2011/ftaf.htm>

Urbina Sánchez, E.; Acosta Durán; P.. (2011), *Derecho de los contratos en Colombia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás. Ibáñez. P. 35.

Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México.

Yong, Serrano. (2013). *El contrato estatal*. Bogotá: Ibáñez. Pp. 109-110.

----- (2015) *El contrato Estatal en el contexto de la nueva Legislación*. Bogotá. Ibáñez. p. 95.

Leyes y decretos

Colombia. Leyes y Decretos. (2014). Ley 80 de 1993. Estatuto General de la Contratación Pública. Bogotá: Legis.

Colombia. Leyes y Decretos. (2010). Departamento Administrativo de la Función Pública, concepto emitido el 3 de mayo de 2011, cambio de naturaleza jurídica Ley 1427 de 2010.

Colombia. Leyes y Decretos. (2010). Ley 1150 de 2007. Artículo 16.

Colombia. Leyes y Decretos. (2010). Ley 1427 de 2010, Artículo 1°.

Colombia. Leyes y Decretos. (2010). Ley 1427 de 2010, Artículo 2°.

Colombia. Decretos y Leyes. (1998). Artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

Colombia. Decretos y Leyes. (1996). Decreto 115, enero-15 -1996.- Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Sociedades de Economía Mixta.

Colombia. Leyes y Decretos. (1993). *Ley 80 de 1993. Conforme con la Ley 1150 de 2007.*

Colombia. Decretos y Leyes. (1968). Decreto 1050 de 1968.

Constitución Política de Colombia, (1998). Limitada. Colombia.

ISO (15 de noviembre de 2008). *Norma Internacional ISO 9001, Requisitos del sistema de Gestión de Calidad.* 4 ed.

Norma NTCGP 1000: (2009). *Sistema de gestión de la calidad, para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios.*

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia 736/07 con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra.

Consejo de Estado. (2006). Expediente D-6348, concepto de las entidades públicas.

Otros

Contraloría General de la Nación, (2014). *Informe de Auditoría Satena SA.* Bogotá D.C:

Procuraduría general de la Nación. (10 de agosto de 2015), Concepto 005946.