

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-277 DE 2011 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

Si la demanda cumple con la carga argumentativa necesaria que refleje la existencia de verdaderos cargos de inconstitucionalidad por la violación de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. Y superado lo anterior, deberá la Sala establecer si, en efecto, el contenido y trámite del párrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 vulneran los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible en cuanto lo allí establecido debió debatirse desde el principio del proceso legislativo y no en el cuarto debate pues no guarda ningún tipo de relación de conexidad con el objeto de la ley

Magistrado Ponente

Dr. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. NORMA ACUSADA	3
3. PROBLEMA JURÍDICO	10
4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	10
5. DECISIÓN.....	14
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....	14

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-277 DE 2011 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

Si la demanda cumple con la carga argumentativa necesaria que refleje la existencia de verdaderos cargos de inconstitucionalidad por la violación de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. Y superado lo anterior, deberá la Sala establecer si, en efecto, el contenido y trámite del párrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 vulneran los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible en cuanto lo allí establecido debió debatirse desde el principio del proceso legislativo y no en el cuarto debate pues no guarda ningún tipo de relación de conexidad con el objeto de la ley.

Magistrado Ponente

Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Introducción

La ciudadana Martha Alicia Corssy Martínez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el **artículo 8 (parcial) de la ley 1340 de 2009**.

2. Normas demandadas

El texto del artículo demandado es el siguiente (se subraya lo acusado):

“LEY 1340 DE 2009

(julio 24)

Diario Oficial No. 47.420 de 24 de julio de 2009

Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.

TITULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

(...)

CAPITULO III.

AUTORIDAD NACIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA.

(...)

ARTÍCULO 8o. AVISO A OTRAS AUTORIDADES. En la oportunidad prevista en el numeral 4 del artículo 10 de esta ley, o, tratándose de una investigación, dentro de los diez (10) días siguientes a su inicio, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá comunicar tales hechos a las entidades de regulación y de control y vigilancia competentes según el sector o los sectores involucrados. Estas últimas podrán, si así lo consideran, emitir su concepto técnico en relación con el asunto puesto en su conocimiento, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación y sin perjuicio de la posibilidad de intervenir, de oficio o a solicitud de la Superintendencia de Industria y Comercio, en cualquier momento de la respectiva actuación. Los conceptos emitidos por las referidas autoridades deberán darse en el marco de las disposiciones legales aplicables a las situaciones que se ventilan y no serán vinculantes para la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, si la Superintendencia de Industria y Comercio se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar, de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos jurídicos o económicos que justifiquen su decisión.

PARÁGRAFO. La Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil conservará su competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves.

La Demanda

En criterio de la ciudadana Martha Alicia Corssy Martínez, el párrafo del artículo 8° de la Ley 1340 de 2009 “*por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia*” viola los artículos 157 y 158 de la Constitución Política, por tanto, solicita la declaración de inexecutable, con fundamento en las siguientes razones:

Según la actora, se vulnera el principio de unidad de materia en cuanto el párrafo demandado es una norma ajena al artículo 8° que lo contiene, pues los artículos 6, 7 y 8 pertenecen al capítulo III sobre “Autoridad Única en materia de protección de la competencia” y de pretenderse una excepción a esta autoridad, se debió incluir desde el principio en el artículo 6° de la misma ley.

Así que, afirma la accionante, si se pretendía incluir una excepción, ésta debió hacerse al artículo 6° que determina cual es la autoridad única de competencia, pues se trataba de una modificación “*que sin duda afecta la esencia de lo aprobado en todos los debates anteriores*”. Por lo tanto, su incorporación en el último debate contraría los artículos 157 y 158 de la Constitución Política.

Concluye la señora Corssy que la Corte Constitucional ha señalado en sentencia C-333 de 2010 que el principio de unidad de materia busca asegurar que toda normativa “*tenga un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos relacionados entre sí*”, y por lo tanto, se hace evidente la falta de unidad

de materia en este caso pues no existe correspondencia entre el artículo 8° y su párrafo ya que la inclusión de la Aeronáutica Civil como autoridad excepcional debió hacerse desde un principio y darle todo el trámite legislativo.

Estima la actora que el párrafo demandado contraría el artículo 157 de la Constitución Política, en lo que tiene que ver con los principios de consecutividad e identidad flexible, ya que el texto fue aprobado sin el cumplimiento total de los requisitos constitucionales allí señalados, específicamente, no se realizaron los cuatro debates que ordenan los numerales 2 y 3 de la norma Superior.

Considera que al tratarse de un tema nuevo, su inclusión en el cuarto debate implicaba la necesidad de su discusión a través de todo el trámite legislativo, por ser contrario y ajeno al real sentido con que se expidió la Ley 1340 de 2009.

Señala que al presentarse el proyecto de ley número 195 de 2007 *“por medio del cual se dictan normas en materia de integración y prácticas restrictivas de la competencia”* la norma que hoy aparece en el párrafo del artículo 8 no se propuso y, por tanto, tampoco existe en su exposición de motivos, ni en las ponencias para los debates.

Universidad Externado de Colombia

Dentro del término concedido, el doctor Ernesto Rengifo García, Director del Departamento de Propiedad Intelectual de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia intervino en el proceso y solicitó a la Corporación declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la disposición atacada.

En primer lugar, aclara que la norma demandada no adolece de los vicios que la actora señala y que no pretende una vulneración al *“espíritu de la ley”* sino que, más bien, la *“venera”* por estar inspirada en la resolución de un conflicto de competencia entre la Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para el interviniente el párrafo demandado es un tema que está relacionado directamente con el proyecto de ley presentado y por lo tanto el incluirlo en el cuarto debate es, sin duda, constitucional.

Resalta que por ser una actividad comercial dirigida por el Estado, el legislador cuenta con la potestad de incluir una excepción al fuero privativo de la Superintendencia de Industria y Comercio en virtud del principio de libertad de configuración legislativa.

Concluye que para invocar la vulneración de principios como la unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, no es suficiente argumentar que se introdujo una adición al proyecto de ley en el cuarto y último debate ante la Cámara de Representantes, sino que además debe demostrar que ésta no guarda conexidad temática con el contenido del artículo y capítulo donde se ha ubicado.

Universidad del Rosario

Edgar Iván León Robayo, Profesor de Carrera Académica de la Línea de Derecho Comercial de la Facultad de Jurisprudencia y Juan Sebastián Pérez Villarreal, Joven Investigador de la Línea de Derecho Comercial de la Facultad de Jurisprudencia, dentro del término concedido, intervinieron en el proceso en representación de la Universidad del Rosario y solicitaron a la Corporación declarar **EXEQUIBLE** la disposición atacada.

concluyen que:

1. El Legislador tiene la facultad constitucional de señalar legalmente quién o quiénes son las autoridades nacionales en materia de competencia.

En este caso, el legislador decidió *“conservar la atribución en cabeza de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil para autorizar todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamiento, intercambio y bloqueo de espacio”*. Lo anterior, para los intervinientes, es un acierto pues se trata de una labor técnica especializada que no podría ser llevada a cabo por otro organismo o autoridad.

2. Advierten que no es correcto afirmar que con la norma demandada se viola el principio de unidad de materia ya que al atribuirle a la Aeronáutica Civil la calidad de autoridad de protección de la competencia en lo establecido por la ley no es ajena al régimen allí contenido.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

Álvaro Elías Baene Ferez, obrando como apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, dentro de la oportunidad legal, solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demandada. Para el interviniente, los supuestos fácticos no configuran vicio alguno en el trámite, ni violación de los principios de consecutividad y de identidad flexible, en razón de lo siguiente:

La inclusión del párrafo del artículo 8° de la Ley 1340 de 2009 en el cuarto y último debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes no es suficiente motivo para pedir que se declare inconstitucional, en cuanto se incluyó como proposición aditiva sometida a consideración y aprobación lo cual no configura vicio alguno al no tratarse de un hecho nuevo ya que el tema central del proyecto era la creación de *“una autoridad única en materia de protección de integración y prácticas restrictivas de la competencia, ante la existencia de autoridades reguladoras facultadas para promover la competencia del sector, entre ellas cabe mencionar la Aerocivil”*.

De acuerdo con lo anterior, el interviniente concluye que el fin del principio de unidad de materia es asegurar que las leyes *“tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos relacionados entre sí”*. El eje

central de la ley a la que pertenece el artículo demandado es la actualización de las normas en materia de protección de la competencia proponiendo la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad única en esta función y se incluye el párrafo demandado para que la Aeronáutica Civil mantenga su competencia como autoridad sobre las operaciones comerciales de los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamientos, intercambio y bloqueo de espacios en aeronaves.

Asociación de Transporte Aéreo en Colombia

Manuel Leal Angarita, obrando en calidad de representante legal de la Asociación de Transporte Aéreo en Colombia –ATAC, intervino en el juicio de constitucionalidad que hoy se suscita, solicitando a la Corte la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 8° de la Ley 1340 de 2009.

Para el interviniente es evidente que no ha existido violación a los principios de consecutividad y de identidad flexible ya que es totalmente legítimo introducir modificaciones a los proyectos de ley y además, se conformó una comisión accidental para conciliar las diferencias entre los textos aprobados, la cual aprobó la inclusión del párrafo demandado.

Considera también, que el principio de unidad de materia no ha sido violado teniendo en cuenta que es atinente al tema de la ley 1340 de 2009 y precisa la competencia de la Aeronáutica para atender ciertos acuerdos que se presentan en la industria aeronáutica y para los cuales es necesario un ente técnico y especializado como éste que sepa de los acuerdos enunciados en el párrafo demandado.

Adiciona que no sería lógico atacar la constitucionalidad de la norma por cuanto ésta, además de la excepción en el tema aeronáutico, trae otros sectores como el financiero y el agrícola en los cuales también se conserva la competencia del ente técnico de los mismos.

Concluye que es “necesario y conveniente declarar la exequibilidad del párrafo del artículo 8 de la ley 1340 de 2009 pues si no se estaría desconociendo el carácter especial del sector aeronáutico y nos estaríamos alejando de las tendencias mundiales en materia de competitividad y eficiencia de la industria, además de poner en clara desventaja a las empresas colombianas respecto de los demás actores del sector en el mundo al desincentivar la celebración de estos acuerdos”.

Intervención del ciudadano Fernán Ignacio Bejarano Arias

El ciudadano Fernán Ignacio Bejarano Arias, intervino en el término previsto, en el juicio de constitucionalidad que hoy se suscita, solicitando la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 8 de la ley 1340 de 2009.

La adición del párrafo del artículo 8° de la ley en mención se incluyó en el cuarto debate ante la plenaria de la Cámara de representantes pero ello no implica que sea inconstitucional pues no se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible.

Por otra parte, señala que no es coherente afirmar que el artículo demandado y su párrafo no tienen conexidad temática entre sí ni con la ley a la que pertenecen ya que en dicho párrafo se consagra una excepción a la competencia otorgada a la Superintendencia de Industria y Comercio, en un área donde se hacen necesarios conocimientos especializados.

Según el interviniente la demanda presentada por la accionante incurre en errores que conducen a un juicio errado sobre la constitucionalidad del artículo demandado, por cuanto:

1. La demandante al pretender sustentar el cargo de violación de consecutividad termina arguyendo la violación del artículo 158 de la Constitución, dejando de exponer las razones por las cuales estima se viola el artículo 157 superior.

2. La accionante presenta como argumento que en la proposición de adición, el representante Telésforo Pedraza expresó que el objeto de la proposición era precisar el artículo 8° del proyecto de ley y como ese artículo trata de los avisos que debe dar a la SIC a otras entidades en caso de integraciones y procedimientos sancionatorios, el párrafo no tiene unidad temática con el artículo al que se adicionó pero, en realidad, el artículo 8° hace parte del trámite para la autorización de integraciones empresariales y aún si se hubiese incorporado inadecuadamente, ese defecto no vicia el proyecto discutido.

3. La actora incurre en otro error al considerar que la temática del proyecto consistía en crear una autoridad única de competencia y en esto basa su demanda, pero el tema de la ley 1340 de 2009 corresponde a su título *“Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”* por lo tanto no es lógico afirmar que una ley que trata de la protección a la competencia no tenga unidad de materia con una disposición relativa a las funciones de una autoridad nacional en materia de competencia que el Congreso decidió no suprimir por su especialidad en el sector.

Superintendencia de Industria y Comercio

En el término previsto, el doctor Ramón Francisco Cárdenas Ramírez, actuando como apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio, intervino en el juicio de constitucionalidad del artículo 8 de la ley 1340 de 2009, solicitando se declare la **INEXEQUIBILIDAD**.

Afirma el interviniente, que en el caso de estudio no existe una relación de conexidad causal entre el párrafo del artículo 8° y la materia dominante de la ley a la que pertenece pues en la exposición de motivos se evidencia que la real causa que promovió

la iniciativa fue la afectación a la consistencia en la aplicación de las normas debido a que muchas autoridades conocen de la materia por lo que la razón por la cual se dispuso en el párrafo demandado que en materia aeronáutica la competencia estaría en cabeza de la Aeronáutica Civil es desconocida y contraria a la causa que dio origen al proyecto de ley.

De la misma manera, sostiene que no existe conexidad teleológica ya que el propósito de la ley en mención vista en su totalidad se diferencia totalmente del texto del párrafo ya que la finalidad de la Ley era unificar funciones en materia de competencia y este fin se ve desconocido al introducir la modificación.

En relación con la conexidad temática, el interviniente considera que es la única que sí está configurada entre la materia de la que trata la Ley 1340 de 2009 y el texto adicionado en el cuarto debate, *pero esta relación de conexidad no genera unidad de materia ya que debe entenderse de manera amplia.*

En cuanto a la relación de conexidad sistemática, considera que la demandante tiene razón al argumentar que hace falta relación de conexidad sistemática entre el párrafo y el artículo al que fue incorporado, viéndolo no sólo como un error de técnica legislativa sino una falta de conexidad que configura la vulneración del principio de unidad de materia.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicitó a la Corte se declare **la EXEQUIBILIDAD** del párrafo del artículo 8° de la ley 1340 de 2009, con base en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, señala el Procurador que es necesario precisar el alcance de los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia teniendo en cuenta lo dicho por la Corte al respecto en las sentencias C-208 de 2005, que se ocupa del principio de consecutividad; C-839 de 2003, que estudia el principio de identidad flexible y su relación con el principio de consecutividad; las sentencias C-025 de 1993, C-352 de 1998, C-501 de 2001, C-887 de 2002, C-560 y C-786 de 2004, C-1025 de 2007, C-230 y C-714 de 2008 y C- 400 de 2010, en donde la Corte desarrolla ampliamente el tema de la unidad de materia, la cual en ocasiones es considerada como regla y en otras como principio, para señalar que ésta unidad se viola únicamente cuando no se pueda establecer un relación de conexidad causal, temática y sistemática entre la disposición acusada y la ley que la contiene.

Al hacer un análisis del proceso legislativo, el Ministerio Público señala que en el trámite de formación de la norma en discusión no se presenta el vicio de elusión constitucional ya que la norma que se demanda se ajusta a lo dispuesto por la Constitución y la ley en lo que concierne a su discusión, debates y votación, y de esto se sigue que no se violan los principios de consecutividad e identidad flexible.

En cuanto a la unidad de materia, al revisar la exposición de motivos del proyecto de ley, se encuentra que éste se encaminaba a la protección de la competencia, lo cual conlleva a la creación de una autoridad única en esta materia que es la Superintendencia de industria y Comercio. Sin embargo aduce que debe tenerse en cuenta que esta misma exposición de motivos acepta que hay algunos sectores exceptuados del control de esta Superintendencia, dado que en ellos no se pueden adoptar criterios legales iguales, como los son los sectores financiero, asegurador, salud, servicios públicos y televisión.

Agrega el Ministerio Público que el título de la ley conduce a deducir que el propósito de esta ley es la protección de la competencia y no únicamente crear una autoridad única, a pesar de la crítica que se hace a la existencia de autoridades con función de control a la competencia.

Concluye diciendo que a pesar de que el Capítulo III de la ley trata de autoridad única, *“debe entenderse que las excepciones hacen parte de una norma, como lo reconoce el propio legislador en el proceso de formación de la misma y, por ende, que asignar funciones especiales a la Aeronáutica Civil en asuntos de su competencia guarda una relación de conexidad teleológica con la ley aprobada, lo cual desvirtúa las afirmaciones que ese sentido se hacen en la demanda”*.

3. Problema Jurídico

corresponde a la Sala Plena determinar: **primero**, si la demanda cumple con la carga argumentativa necesaria que refleje la existencia de verdaderos cargos de inconstitucionalidad por la violación de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. **Segundo**, superado lo anterior, deberá la Sala establecer si, en efecto, el contenido y trámite del párrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 vulneran los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible en cuanto lo allí establecido debió debatirse desde el principio del proceso legislativo y no en el cuarto debate pues no guarda ningún tipo de relación de conexidad con el objeto de la ley.

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

No se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la norma acusada.

Aplicadas las anteriores reglas al asunto bajo revisión y observando el trámite surtido para la aprobación de la Ley 1340 de 2009, considera la Corte que en el trámite del párrafo del artículo 8 de esa ley se respetaron los principios de identidad y de consecutividad.

En cuanto al principio de consecutividad, encuentra esta Sala que el trámite de la norma acusada cumplió con los tres requisitos creados por la jurisprudencia para que se entienda satisfecho: (i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.

Tal como se observa en la descripción hecha al trámite de la ley, durante los cuatro debates y, especialmente, durante las discusiones dadas en la Cámara de Representantes, se debatió la necesidad, pertinencia, conveniencia y constitucionalidad de centralizar la vigilancia, control e inspección de la libre competencia en cabeza de un solo ente, en este caso, de la Superintendencia de Industria y Comercio. Algunos Representantes y miembros del Gobierno Nacional mostraron su desacuerdo con esa medida con base en un argumento de especialidad de las materias y funciones e, igualmente, hubo voces a favor -que constituyeron la posición mayoritaria- con fundamento en que la existencia de una autoridad única garantizaría una mayor eficiencia en dicho control.

Ahora bien, justamente como resultado de las observaciones hechas por aquellos quienes defendieron el criterio de la especialidad, se concluyó que era necesario que se conservara la competencia de la Aeronáutica Civil para la autorización de todas las operaciones comerciales, entre los explotadores de aeronaves, consistentes en contratos de códigos compartidos, sustracción con hurto, utilización de aeronaves, enfrentamiento, intercambios y bloqueo de espacios en aeronaves. De los asuntos relacionados con la competencia de las empresas aeronáuticas, los parlamentarios acogieron lo advertido por la Aeronáutica Civil y por la Asociación de Aviadores en cuanto a que esos aspectos no se rigen por la legislación colombiana, sino que se rigen por convenios internacionales y consideraron que se trata de un sector de carácter especializado que requiere un conocimiento específico por parte de quien lo vigile.

Así que puede observarse que si bien no se habló con anterioridad al cuarto debate del trámite de la ley específicamente de la Aeronáutica Civil como autoridad en materia de competencia, la inclusión de la norma acusada responde a las discusiones surgidas durante el trámite sobre la centralización o no de esas facultades en materia de vigilancia, inspección y control de la libre competencia económica. Tal como se advertía al estudiar la jurisprudencia constitucional sobre este principio, se encuentra que en varias sentencias la Corte ha subrayado que en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores, como sucedió en este caso.

Si bien el texto específico de este párrafo fue introducido durante el cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, su contenido material – el

mantenimiento de las competencias de la Aeronáutica Civil para la autorización de todas las operaciones comerciales, entre los explotadores de aeronaves, consistentes en contratos de códigos compartidos, sustracción con hurto, utilización de aeronaves, enfrentamiento, intercambios y bloqueo de espacios en aeronaves- guarda una conexidad temática directa con el contenido de las demás disposiciones del artículo 8 y del Capítulo III sobre *Autoridad nacional en materia de protección de la competencia*, y, en general, con el objeto y esencia de la Ley cual es el de establecer un régimen de protección de la libre competencia.

En efecto, la conexidad directa que existe entre el párrafo acusado y el artículo y capítulo a los cuales pertenece reside en la relación que existe entre la regla general y la excepción. El artículo 6 consagra la regla general de constituir a la SIC como la autoridad única en materia de protección de la competencia, esto es, adquiere la facultad privativa de adelantar las *investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal*.

Manteniendo lo importante del criterio de especialidad, el Artículo 7°, establece que la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados.

Y, finalmente, también con base en ese principio de especialidad, el artículo 8° establece que la Superintendencia de Industria y Comercio deberá comunicar el inicio de investigaciones a las entidades de regulación y de control y vigilancia competentes según el sector o los sectores involucrados, las cuales podrán rendir un concepto al respecto.

El párrafo acusado establece una excepción a todo el anterior régimen, señalando que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil conservará su competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves.

Ahora bien, además, alega la demandante que aparte de que el artículo, con el párrafo correspondiente adicionado, sólo fue discutido y aprobado en el cuarto debate, ello tampoco puede considerarse subsanado al haberse mantenido en el informe de conciliación pues la votación de dicho informe en las plenarias de ambas cámaras no estuvo presidida de discusión o debate alguno sobre el contenido de la norma acusada. Al respecto, observa la Sala que, en relación con la aprobación del informe de conciliación, dado que, como ya se demostraba, no se vulneraron los principios de identidad y consecutividad, la diferencia entre el texto aprobado por el Senado de la República y el texto aprobado por la Cámara de Representantes constituía una diferencia que válidamente se sometió a la decisión de la Comisión Accidental de Conciliación conformada para el efecto. Posteriormente el acta de conciliación

aprobada por dicha comisión fue sometida, con plena validez, a la decisión de las plenarias de ambas Cámaras, cuyos parlamentarios con anterioridad habían conocido el texto aprobado por la Comisión de Conciliación en el cual se incluyó la norma acusada y decidieron no objetarla durante el debate y antes de que el informe se sometiera a votación.

En relación con el principio de identidad flexible o relativa, se tiene que se cumplió la regla jurisprudencial según la cual *“la idea que a lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto”*.

En efecto, la creación de una excepción a la regla general según la cual sólo existe una autoridad única en materia de protección de la libre competencia económica que es, precisamente, uno de los pilares de la Ley, no puede entenderse como un asunto ajeno, extraño o lejano al objeto y esencia del proyecto que en ese momento se discutía y que, claramente hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador. Si bien una de las características principales de la Ley es la centralización de facultades en materia de competencia en cabeza de la SIC, en ésta no se agota su objeto y fin pues, en esencia, el contenido general de la misma busca sistematizar y regular todo lo atinente a la protección de la libre competencia económica, marco dentro del cual cabe perfectamente el contenido de la norma acusada como manifestación del principio democrático.

Mantener en cabeza de la Aeronáutica Civil la competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves, no es un asunto que modifique sustancialmente el proyecto de ley hasta el punto de hacerlo totalmente distinto al hasta ese momento aprobado, pues simplemente constituye una excepción a la regla general sobre competencia orgánica del objeto de la ley. La modificación entonces consistió estrictamente en que en los asuntos de competencia relacionados con el sector aeronáutico, no es aplicable la regla general de competencia privativa de la SIC, sino una excepción a ésta, para que la Aeronáutica Civil conservara las facultades al respecto de libre competencia entre empresas aeronáuticas.

Así ocurrió también con la Superintendencia Financiera, en la cual, también durante el cuarto debate, se conservaron sus facultades en materia de protección de la libre competencia en el sector, específicamente, de conocimiento y decisión sobre la procedencia de los procesos de integración o reorganización empresarial en los que participen exclusivamente las entidades por ella vigiladas (Art. 9 de la Ley 1340 de 2009), sin que con ello pueda afirmarse que se cambió la esencia del proyecto.

Así las cosas, la Sala concluye que sí existe identidad entre la modificación introducida por la norma acusada y la esencia y objeto de la ley en cuanto existe una relación de

regla general y excepción perfectamente válida dentro del principio democrático y de libertad de configuración normativa del legislador, y que no hace del proyecto uno absolutamente distinto al hasta ese momento concebido.

Por las anteriores razones, la Corte considera que el cargo por vicios de procedimiento formulado en la demanda no está llamado a prosperar. La norma se declarará exequible, por los cargos analizados en este acápite.

5. Decisión

La Sala plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- **PRIMERO.**-Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo fundado en la violación del principio de unidad de materia, en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda.
- **SEGUNDO.**- Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, por los cargos analizados. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 393 de 1997, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política", en cuanto no se configuró el vicio de procedimiento alegado.

6. Análisis y conclusiones

La sentencia objeto de estudio deja ver lo siguiente:

- La Corte ha señalado de manera reiterada que cuando se demanda una norma por violación del principio de unidad de materia, el actor tiene la carga de demostrar: (i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia.
- El juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe ponderar de una parte el principio de unidad de materia y, de otra, el principio democrático y de libre configuración del legislador. En esta medida, la jurisprudencia indica que el juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe limitarse a constatar que no existe ninguna relación de conexidad razonable (causal, temática, sistemática y teleológica) entre la norma demandada y la ley que integra, habiendo señalado la Corte, que

el principio de unidad de materia no puede ser entendido de forma excesivamente estricta o rígida pues ello limitaría de manera desproporcionada la facultad de configuración del legislador y en consecuencia el principio democrático y el principio de conservación del derecho. En consecuencia, la Corte ha considerado que el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia debe limitarse a la verificación de una relación de conexidad entre la norma cuestionada y la ley de la cual hace parte.

- En el presente caso en que se demanda por vulneración del principio de unidad de materia el parágrafo del artículo 8° de la Ley 1340 de 2009 “por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”, se observa que el único argumento expuesto por la accionante como fundamento de tal violación es que “en este caso es evidente la falta de unidad de materia, porque a simple vista puede apreciarse la falta de correspondencia entre el parágrafo demandado y el artículo en que se incluyó, pues si lo que se pretendía era ciertamente convertir a la Aeronáutica Civil en una autoridad excepcional en materia de competencia, tal situación debió surtirse a través de todo el trámite legislativo de la Ley 1340 de 2009 y no, sorpresivamente, incluirse tal disposición en el último debate”. Teniendo en cuenta que el único argumento dirigido a demostrar la supuesta violación del principio de unidad de materia es el descrito arriba, se evidencia la inexistencia del cargo pues, como lo establece el artículo 158 Superior y lo explica la jurisprudencia constitucional, éste consiste en que las normas específicas deben guardar relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hacen parte. Sin embargo, la actora realiza el análisis comparativo no entre el contenido del parágrafo del artículo 8° y el contenido y fin de la Ley 1340 de 2009, sino entre el contenido de la norma acusada y lo dispuesto en el artículo 8° que la contiene, por lo que la Sala concluye que el cargo por violación del principio de unidad de materia no cumple con la carga argumentativa mínima y suficiente para demostrar la existencia de violación de la unidad de materia y, por tanto, la Corte deberá inhibirse en relación con el mismo por ineptitud sustantiva de la demanda.
- Si bien el principio de consecutividad debe entenderse como (i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración, por lo que para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera suscita, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no

guarden relación de conexidad con lo discutido con anterioridad, correspondiéndole al demandante indicar, como requisito sustantivo de la demanda, por qué esa modificación, por qué esa novedad –claramente identificada en la demanda- es violatoria del principio de consecutividad y va en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tienen las cámaras.

- Se ha definido el principio de identidad flexible como aquel que exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto, advirtiendo la Corte que aún en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores. Así en sentencia C-141 de 2010 refiriéndose al principio de identidad se precisó que: “El principio de identidad es el nombre que se ha asignado a la exigencia contenida en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con el cual ningún proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarios. De esta forma se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución, sin embargo, éstas no podrán incluir temas nuevos, es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones. Desde este punto de vista deberá existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo...”
- En el trámite de aprobación de la Ley 1340 de 2009 y específicamente del párrafo del artículo 8º la Corte considera que se respetaron los principios de identidad flexible y de consecutividad, por cuanto la norma acusada cumplió con los tres requisitos para que se entienda satisfecho el principio de consecutividad, y si bien no se habló con anterioridad al cuarto debate del trámite de la ley específicamente de la Aeronáutica Civil como autoridad en materia de competencia, la inclusión de la norma acusada responde a las discusiones surgidas durante el trámite sobre la centralización o no de esas facultades en materia de vigilancia, inspección y control de la libre competencia económica, siendo subrayado por la Corte que en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores, como sucedió en este caso respecto de la norma que guarda una conexidad temática directa con el contenido de las demás disposiciones del artículo 8º y del Capítulo III sobre Autoridad nacional en materia de protección de la competencia, y, en general, con el objeto y esencia de la Ley cual es el de

establecer un régimen de protección de la libre competencia, conexidad que reside en la relación que existe entre la regla general de constituir a la Superintendencia de Industria y Comercio SIC como la autoridad única en materia de protección de la competencia, y la excepción. En relación con el principio de identidad flexible o relativa, se tiene que se cumplió la regla jurisprudencial según la cual “la idea que a lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto”, entendiéndose la Corte que la creación de una excepción a la regla general según la cual sólo existe una autoridad única en materia de protección de la libre competencia económica que es uno de los pilares de la Ley, no puede entenderse como un asunto ajeno, extraño o lejano al objeto y esencia del proyecto que en ese momento se discutía y que, claramente hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador. En estas condiciones, mantener en cabeza de la Aeronáutica Civil la competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves no es un asunto que modifique sustancialmente el proyecto de ley hasta el punto de hacerlo totalmente distinto al hasta ese momento aprobado, pues simplemente constituye una excepción a la regla general sobre competencia orgánica del objeto de la ley.