

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA-SUBSECCIÓN "C"**

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO NO.:** 25000234100020230115900  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO, CEDIT S.A.S.  
**DEMANDADO:** PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFACUNDI LIQUIDADA Y EL AGENTE LIQUIDADOR VICTOR JULIO BERRIOS HORTUA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE (E)  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

La Sala procederá a rechazar la demanda contentiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por las razones que se expondrán:

**1. ANTECEDENTES**

1. Centro de especialistas diagnóstico y tratamiento CEDIT S.A.S mediante apoderado judicial formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el artículo quinto de la Resolución 12645 de 2020, IPS 509 de 9 de marzo de 2022 y REP IPS 843 de 27 de septiembre de 2022, la primera de ellas proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, y las otras por el agente liquidador del Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar Comfacundi en liquidación, a través de las cuales calificó y graduó acreencias en el proceso de liquidación.

PROCESO NO.: 25000234100020230115900  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNOSTICO Y  
TRATAMIENTO, CEDIT S.A.S.  
DEMANDADO: PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA  
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFACUNDI  
LIQUIDADA Y EL AGENTE LIQUIDADOR VICTOR JULIO  
BERRIOS HORTUA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
SALUD Y AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL  
ESTADO.  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

A título de restablecimiento del derecho solicitó se condene al pago de perjuicios materiales ocasionados por las reclamaciones negadas.

2. La demanda fue presentada ante los Juzgados Administrativos de Bogotá y le correspondió al quinto que mediante auto de 15 de agosto de 2023 declaró carecer de competencia para conocer el medio de control en atención a la cuantía que asciende a los 500 SMLMV para su conocimiento.

## **2. Auto inadmisorio.**

Mediante auto de 19 de octubre de 2023 se inadmitió la demanda para que la parte demandante corrigiera lo siguiente:

- Excluir de las pretensiones de la demanda la declaratoria de nulidad del artículo 5 de la resolución 12645 de 2020 *“Por la cual se ordena la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca- COMFACUNDI, identificada con el Nit. 860.045.904-7”* por ser este un acto administrativo de trámite no susceptible de control judicial.
- Excluir como partes demandadas al Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca -Comfacundi EPS en liquidación porque esta entidad se declaró extinta mediante resolución 931 de 5 de septiembre de 2023 expedida por el agente liquidador, y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado porque no tuvo injerencia en la expedición de los actos administrativos demandados.
- Acreditar la remisión a los demandados de copia de la demanda y sus anexos por medio electrónico, según lo previsto en el numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

PROCESO NO.: 25000234100020230115900  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO, CEDIT S.A.S.  
DEMANDADO: PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFACUNDI LIQUIDADA Y EL AGENTE LIQUIDADOR VICTOR JULIO BERRIOS HORTUA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Para lo anterior, se otorgó a la parte demandante el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación del citado auto, para que procediera a subsanar los yerros advertidos.

### 3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El auto que inadmitió la demanda fue notificado por estado fijado por la secretaria de la Sección Primera de esta Corporación el 26 de octubre de 2023 como se observa en consulta efectuada en el sistema de gestión judicial SAMAI, quedando en firme el 31 de ese mismo mes y año; lapso en el que simultáneamente transcurrió el término otorgado para subsanar la demanda, el cual finalizó el 10 de noviembre de 2023; y en el que la parte demandante guardó silencio sin presentar escrito de subsanación; razón por la cual la demanda se rechazará en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. **Si no lo hiciere se rechazará la demanda.**” (resalta la Sala)

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C,

#### RESUELVE

**PRIMERO. - RECHÁZASE** la demanda, contentiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada por CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO, CEDIT S.A.S. en contra del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFACUNDI LIQUIDADA Y EL AGENTE LIQUIDADOR VICTOR JULIO BERRIOS HORTUA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y AGENCIA NACIONAL DE

PROCESO NO.: 25000234100020230115900  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNOSTICO Y  
TRATAMIENTO, CEDIT S.A.S.  
DEMANDADO: PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA  
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFACUNDI  
LIQUIDADA Y EL AGENTE LIQUIDADOR VICTOR JULIO  
BERRIOS HORTUA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
SALUD Y AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL  
ESTADO.  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** - Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente sin necesidad de desglose, previas las constancias pertinentes.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha, según Acta No.

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado (E)**

*Firmado electrónicamente*  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado (E) Felipe Alirio Solarte Maya, el magistrado Fabio Iván Afanador García y el magistrado Luis Norberto Cermeño. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Autor: S.J

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA- SUBSECCIÓN "C"

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO NO.:** 25000234100020230029500  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
**DEMANDADO:** NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA

**Magistrado ponente (E): FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

## 1. ANTECEDENTES

1.El Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano, Servicios de Logística y Conexos - SINTRATAC, y la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo - ACAV actuando por intermedio de sus representantes legales presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos - contra la Nación – Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, en procura que se amparen los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa al patrimonio público y el derecho al trabajo, en el que formularon las siguientes pretensiones:

IV. PRETENSIONES Respetuosamente solicito al Despacho que acceda a las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Que se declare que, por los hechos narrados en esta demanda, existe amenaza de vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público y al trabajo.

SEGUNDA: Que, para conjurar la amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa, al patrimonio público y al trabajo, y para detener la conducta usurpadora de funciones, se ordene a la Aerocivil a cesar el procedimiento administrativo con radicado No. 2022078486, por haber perdido competencia para adelantarlo.

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

2.El Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección A mediante auto de 11 de mayo de 2023 resolvió no reponer el auto admisorio 14 de marzo de 2023, dio por desistida la solicitud de coadyuvancia presentada por Luis Carlos Rúa, aceptó la renuncia de poder de Sergio Correa y requirió a la accionante el cumplimiento de una carga.

3.Los apoderados del Ministerio de Transporte, Superintendencia de Puertos y Transporte, Ministerio del Trabajo, Nación – Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, Banco Davivienda, Aerorepública S.A - Wingo, Aerorepública Aerovías de Integración Regional S.A - LATAM, Aerovías del Continente Americano S.A. – AVIANCA, Superintendencia de Industria y Comercio, Jestsmart Airlines Spa Sucursal Colombia y de Aerolíneas Argentinas S.A- sucursal Colombia emitieron pronunciamiento respecto a la medida cautelar solicitada. Así mismo la parte demandante se pronunció y el apoderado de Aerovías de Integración Regional S.A- LATAM, respecto a la oposición al decreto de medida cautelar.

4. Los apoderados de ULTRA AIR, Fondo Nacional de Garantías, Banco Davivienda, Ministerio del Trabajo, Aerolíneas argentinas S.A sucursal Colombia, Ministerio de Transporte, Aerorepública S.A, Jetsmart Airlines SPA sucursal Colombia, Superintendencia de Puertos y Transporte, LATAM S.A y de la Superintendencia de Sociedades presentaron escrito de contestación de la demanda.

5. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección A mediante auto de 8 de julio de 2023 ordenó requerir U.A.E Aeronáutica Civil para que informara respecto al estado actual del procedimiento administrativo 2022078486 de integración empresarial entre Avianca y Viva.

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

6.El apoderado de la U.A.E Aeronáutica Civil presentó informe respecto al estado actual del trámite de integración empresarial en el que informó que posterior a emitir la **resolución 518 de 21 de marzo de 2023** que resolvió la integración empresarial, **Avianca desistió del procedimiento administrativo.**

7.El apoderado del Banco Davivienda radicó memorial el 16 de agosto de 2023 identificado en SAMAI con el consecutivo 105 en el que se pronunció al informe que presentó el apoderado de la U.A.E Aeronáutica Civil respecto al estado actual del trámite de integración empresarial, en el que coadyuvo las afirmaciones de la entidad y reiteró lo descrito en el escrito de oposición a la medida cautelar.

8.El apoderado del Ministerio de Transporte presentó memorial de renuncia de poder, identificado en SAMAI con el consecutivo 112, que se tramitará en la parte resolutive de esta providencia.

## **2. Respecto al agotamiento de jurisdicción.**

En lo que tiene que ver con el agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares el Consejo de Estado en sentencia de unificación, señaló<sup>1</sup>:

### 3.- De la creación jurisprudencial y de su aplicación

La figura es de creación jurisprudencial por el Consejo de Estado. Se remonta al auto del 18 de octubre de 1986 en el cual la Sección Quinta luego de negar la acumulación de dos procesos electorales por tener la misma causa petendi e idénticas peticiones, expresó que cuando los particulares acuden al juez para que haga operar el servicio de justicia a un caso concreto, con la puesta en marcha del respectivo proceso que se promueva se agota la jurisdicción frente a dicho asunto o controversia. Para estos efectos la jurisdicción es entendida como la activación del aparato de justicia. Significa que llevarle de nuevo el mismo reclamo de protección de iguales derechos, en el caso de la nulidad electoral, derechos a la preservación de la legalidad en abstracto, afectados por causa idéntica, no es un racional ejercicio del derecho de acción. Que en tal caso el proceso que se inicie

---

<sup>1</sup>Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de septiembre de 2012, proceso 2009-00030-01, con ponencia de la Magistrada Susana Buitrago Valencia.

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

con posterioridad a otro que ya se encuentra en curso y que se instauró por los mismos hechos y derechos está viciado de nulidad “por agotamiento de jurisdicción”. Que a tal conclusión se arriba porque si el proceso es nulo cuando corresponde a distinta jurisdicción, también lo es cuando la jurisdicción se ha consumado por haberse aceptado dar trámite a la demanda y estar ya en trámite otro proceso sobre la misma materia.

La Sala comienza el análisis partiendo de la preceptiva que establece el artículo 5° de la Ley 472 de 1998 acorde con el cual las acciones populares se tramitarán atendiendo a los principios de economía, celeridad y eficacia.

Precisamente la razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, **en tanto propende por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado.**

Con la primera persona que ejerce el derecho de acción en calidad de miembro de la comunidad, no para propender por derechos subjetivos sino de los que incumben a todos los habitantes, iniciado el trámite de este proceso a partir de la admisión de la demanda, se garantiza el acceso a la justicia, a través del control judicial que se impartirá a la actividad o a la omisión de la autoridad pública y/o del particular, respecto de la protección de los derechos colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por los mismos hechos y respecto de los mismos demandados.

El actor popular que demanda lo que otra persona ya trajo a la justicia, es decir “que repite” lo ya “denunciado”, bien puede constituirse en coadyuvante de ese primer proceso en trámite. Porque carece de sentido lógico y no consulta la racionalización de recursos integralmente considerados que implica la tramitación de un proceso, ni consulta el principio de eficacia que también rige la función judicial, el que paralela y simultáneamente se adelanta hasta cierta etapa un nuevo proceso, otro proceso, siendo que deriva de una demanda popular que se funda en los mismos hechos, contra el mismo demandado y que aspira a amparar iguales derechos de naturaleza colectiva, y que si el primero va más avanzado, deba esperar a que los demás se hallen en la misma etapa para poderlos acumular al inicial.

Como se sabe, en estas acciones cualquier persona en defensa del derecho “difuso”, denominado así por la doctrina por ser el que no se radica en específico en nadie, sino que pertenece a todos, está habilitado para promover esta acción que, por tanto, no tiene exigencia de legitimación en la causa por activa, más que el ser persona. Esta acción o mecanismo judicial de protección de derechos colectivos, se insiste, no opera por la amenaza o la lesión de un derecho subjetivo.

El proceso de acción popular no consiste en estricto sentido en una controversia con presencia de “partes” opuestas entre sí y donde exista “litis”. Es más un reclamo de protección para la garantía de derechos colectivos cuya existencia no es materia de debate, lo que discute el actor popular es que dichos derechos están siendo amenazados o vulnerados por la accionada.

**De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado unifica su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de**

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

**economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.**

(...)

La Sala concluye que la razonabilidad de la posición sobre la viabilidad del agotamiento de jurisdicción como causal de rechazo de las acciones populares que aquí se unifica, descansa en que además de que evita desgaste judicial, desgaste a los actores populares y a todos los estamentos involucrados en el tema probatorio, resultaría totalmente vano adelantar un proceso a sabiendas, de antemano, que no podrá existir pronunciamiento sobre el fondo del asunto (cuando se esté en presencia de cosa juzgada en los eventos antes reseñados y dentro de los parámetros descritos por la Corte Constitucional en la sentencia citada), o tramitar un segundo proceso a sabiendas de que ya cursa uno idéntico, razón por la cual la postura que se acoge, constituye pleno desarrollo de los principios que orientan la función judicial en el trámite de las acciones populares.”

Negrillas de la Sala.

Frente al fenómeno de multiplicidad de acciones populares en defensa de unos mismos o similares derechos colectivos y respecto de las mismas causas se ha aplicado la figura del agotamiento de jurisdicción en aras de darle tratamiento judicial eficiente y homogéneo a una misma situación jurídica, que es la que uno o varios actores someten a consideración de la jurisdicción administrativa en ejercicio de la acción popular.

Lo anterior obedece a que el Tribunal no encuentra respaldo jurídico para tramitar simultáneamente varias acciones populares sobre una misma problemática y frente a similares derechos colectivos.

En efecto, si un ciudadano interpone determinada acción popular para que se proteja uno o varios derechos o intereses colectivos frente a ciertos hechos, la comunidad queda inmediatamente representada en ese actor popular para ejercer la defensa de esos derechos e intereses. Por tanto, en el evento en que se presenten posteriormente otras demandas cuyo propósito, en general, sea el mismo que el de la demanda inicial, esto es, la protección de ciertos derechos e intereses colectivos por la afectación que

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

tenga origen en la misma causa y cuyas pretensiones persigan el mismo, fin, las posteriores demandas deberán ser rechazadas por agotamiento de jurisdicción.

El Consejo de Estado<sup>2</sup> estableció estos requisitos que deben presentarse para declarar el agotamiento de jurisdicción:

Es claro que para tenerse por configurado el agotamiento de Jurisdicción, es preciso que las acciones populares en cuestión reúnan los siguientes presupuestos:  
(i) que versen sobre los mismos hechos y causa petendi;  
(ii) que ambas acciones estén en curso; y  
(iii) que se dirijan contra el mismo demandado. (Por ser una acción que protege derechos en cabeza de todos, no se requiere que coincida el mismo demandante).

### **3. Carencia actual de objeto por hecho superado en acción popular.**

Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado en acciones populares, el Consejo de Estado<sup>3</sup> en sentencia de unificación estableció:

En esta ocasión, la Sala considera oportuno unificar su jurisprudencia no solamente en relación con los requisitos de configuración de la vulneración del derecho colectivo a un medio ambiente sano libre de contaminación visual, sino, de igual manera, en el aspecto recién analizado y es el atinente a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado. (...) Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos: **Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos. El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera (20 de febrero de 2014) Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00149-02(AP) [Consejera Ponente María Elizabeth García González]

<sup>3</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (4 de septiembre de 2018) Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU [Consejera Ponente Stella Conto Díaz Del Castillo]

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Negrillas de la Sala.

#### **4. CASO CONCRETO.**

De conformidad con los antecedentes jurisprudenciales citados en precedencia, ante la prueba de la existencia de una acción judicial mediante la cual se pretendan los supuestos que en un nuevo proceso se ponen de presente, el juez de conocimiento puede rechazar la demanda por constatar la ocurrencia del fenómeno de agotamiento de jurisdicción, dando aplicación a los principios de celeridad y economía procesal.

En el presente asunto se observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección A conoció de la acción popular 25000-23-41-000-2023-00226-00 que instauró Jorge Enrique Sánchez Medina en contra de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, Aerovías del Continente Americano S.A- Avianca, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, y Viva Air Perú S.A.C. -Viva Perú- en procura de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos a la libre competencia económica y de los derechos de los consumidores y usuarios.

En la acción popular 25000-23-41-000-2023-00226-00 el actor popular solicitó la protección de los derechos colectivos a la libre competencia económica y derechos de los consumidores y describió como motivos de vulneración:

(...)

##### III.2. ACCIONES DE LA AEROCIVIL

- La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) está conociendo sobre la solicitud de aprobación de la operación de integración empresarial que involucró a Avianca S.A. (Avianca) y Fast Colombia S.A.S. (Viva). La actuación de la entidad en relación con ese asunto configura una amenaza para los derechos colectivos relacionados con la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios.

**Lo anterior, como quiera que en las circunstancias actuales carece de competencia para adelantar el procedimiento administrativo del que está conociendo. En efecto, de conformidad con el artículo 1866 del Código de**

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

**Comercio y el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, la Aerocivil es competente para decidir sobre las solicitudes de autorización de integraciones empresariales que los explotadores de aeronaves pretendan llevar a cabo. Esa entidad, en cambio, no es competente para analizar si aprueba o no operaciones de integración empresarial que ya se hubieran materializado en incumplimiento de la obligación de obtener la necesaria autorización previa.**

En consecuencia, no es posible agotar el procedimiento administrativo para ejercer el control previo sobre integraciones empresariales en estas circunstancias. Lo que sí corresponde adelantar en este caso es un procedimiento administrativo sancionatorio a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para determinar si se configuró la práctica restrictiva de la libre competencia económica consistente en “el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial”, prevista en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009. Lo que también es procedente, teniendo en cuenta el carácter autónomo y principal de la acción popular, es acudir al juez constitucional en ejercicio de esa acción para la protección de los derechos colectivos.

**Así las cosas, como en este caso la integración entre Avianca y Viva se materializó en abril de 2022, es claro que la Aerocivil no tiene competencia para determinar si puede conceder su autorización previa a una operación ya consolidada. Únicamente tendrá competencia si, como resultado de las decisiones que adopte el juez constitucional de la presente acción popular, se ordena la reversión de la integración ya materializada. En ese caso Avianca y Viva, si lo consideran conveniente y sin perjuicio de su responsabilidad administrativa por la infracción del régimen de competencia, podrán solicitar a la Aerocivil la autorización de su integración en las condiciones previstas por la normativa aplicable para proteger los derechos colectivos invocados en esta demanda.**

• La amenaza de los derechos colectivos invocados también se desprende de las

precarias garantías ofrecidas por la Aerocivil en el procedimiento que conduce. Si, en gracia de discusión, se admitiese que la Aerocivil tiene competencia para conducir el procedimiento administrativo en las circunstancias señaladas, las decisiones que ha adoptado han sido vacilantes y lesivas de los derechos de terceros y los derechos colectivos. Así, se tiene que la autoridad primero emitió la Resolución No. 02473 de 2022 en la que objetó la operación de integración sometida a su análisis, pues no encontró probada la excepción de empresa en crisis invocada por Avianca para la adquisición de Viva.

Sin embargo, bastó la designación de un nuevo director para que, sorpresivamente, la autoridad expidiera luego la Resolución No. 00079 de 18 de enero de 2023 mediante la cual dejó sin efectos la decisión de objeción de la operación, con el pretexto de haber encontrado “una irregularidad sustancial en el trámite de la actuación administrativa en primera instancia”, circunstancia que dilata y agudiza la violación de los derechos colectivos de los consumidores como el derecho a la libre competencia económica.

La mencionada decisión que declaró la supuesta existencia de una irregularidad, como tendrá oportunidad de establecerlo el juez constitucional, se adoptó cuando el expediente estaba ya en el despacho del nuevo director de la Aerocivil quien tenía

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
DEMANDADO: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

la responsabilidad de decidir el fondo del asunto. En lugar de ello, una funcionaria subordinada decidió “espontáneamente”, sin que nadie se lo hubiera solicitado dentro del trámite y en tan solo 3 días hábiles que el procedimiento iniciara desde el principio, con el pretexto de una irregularidad procesal que implica desconocer 15 años de doctrina consolidada de la Aerocivil sobre la materia.

En efecto, a solo días del vencimiento del plazo para decidir la apelación, una funcionaria que ningún papel había tenido al momento de decidir la objeción, sin que ningún interviniente se lo hubiera solicitado, decidió echar para atrás todo el procedimiento seguido hasta entonces. Esta circunstancia, que ha levantado enormes sospechas en la opinión pública representa un elemento que impide tener certeza sobre la transparencia, rigor e independencia como se ha conducido todo el proceso y termina concediendo a Avianca y Viva el tiempo que necesitan para preconstituir las pruebas que hasta hoy no han podido allegar al procedimiento administrativo, para hacer lucir a Viva como una empresa en crisis cuya única viabilidad es que se autorice la operación.

- Pero una circunstancia se suma a la amenaza que se cierne sobre los derechos colectivos que acá se invocan. Y ella es precisamente el enfoque institucional de la Aerocivil en relación con la solicitud de aprobación de la integración entre Avianca y Viva. De conformidad con la normativa aplicable, el objetivo institucional de la Aerocivil es garantizar la seguridad y eficiencia de la aviación civil y promover el crecimiento del transporte aéreo en Colombia. En consecuencia, no tiene como objetivo institucional la protección de los derechos colectivos invocados en esta demanda respecto del mercado de transporte aéreo y son ya varias las declaraciones de su nuevo director en las que declara su ignorancia en la materia, a pesar de sus varios años vinculado con la institución.

Esta característica constituye una debilidad institucional de la entidad en las ocasiones en las que debe ejercer el control previo de integraciones empresariales con fundamento en el párrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, pues esa actuación debería estar orientada, de manera primordial, a proteger la libre competencia económica y, consecuentemente, los derechos de los consumidores que se satisfacen mediante una dinámica de competencia suficientemente efectiva. Por lo tanto, el objetivo de la entidad y el enfoque de su actuación constituyen una debilidad institucional en este tipo de asuntos que se materializan como un factor que pone en riesgo los derechos colectivos.

La consecuencia necesaria de la falta de competencia de la Aerocivil y de su debilidad institucional es que la entidad carecerá de las condiciones para enfocar su actuación al objetivo constitucional de garantizar adecuadamente los derechos colectivos relacionados con la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios. Por esta razón es indispensable que el juez constitucional intervenga para impedir que la Aerocivil, al asumir conocimiento de un asunto para el que carece de competencia, termine consolidando la vulneración de los derechos colectivos invocados en esta demanda y legitimando un comportamiento que claramente constituye una práctica contraria a la libre competencia económica. En ese mismo sentido, el juez constitucional debería intervenir para que, cuando se den las condiciones para que la Aerocivil conozca de la operación – particularmente cuando después de reversada las intervinientes decidan presentarla de conformidad con la ley–, sea posible superar la debilidad institucional de la entidad administrativa y promover que en el ejercicio de su función se garanticen adecuadamente los derechos colectivos invocados.

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

**Para sustentar la conclusión anterior, a continuación presentaré las consideraciones que permiten concluir (i) que la Aerocivil no es competente para decidir sobre la solicitud formulada por Avianca y Viva porque la integración entre esas personas ya se materializó y (ii) que la actuación de la Aerocivil no está orientada a proteger los derechos colectivos involucrados con el transporte aéreo en Colombia con ocasión de la debilidad institucional de la que adolece.**

**1. La Aerocivil no tiene competencia para conocer la solicitud de autorización formulada por Avianca y Viva debido a que esa operación ya se materializó**

1.1. La Aerocivil es competente para desarrollar el control previo de integraciones empresariales entre explotadores de aeronaves

El artículo 1866 del Código de Comercio y el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 establecen que la Aerocivil tiene la competencia para realizar el control previo de integraciones empresariales respecto de operaciones de esa naturaleza realizada por explotadores de aeronaves. Con base en esas reglas, la Aerocivil es competente para analizar las operaciones de integración que ese tipo de agentes tengan proyectado realizar en el futuro.

Al respecto, el artículo 1866 del Código de Comercio establece expresamente que la autorización previa de la Aerocivil es una condición para materializar válidamente operaciones de integración empresarial. Esto es evidente, pues en la norma se dispone que “[q]uedan sujetos a la aprobación previa de la autoridad aeronáutica los acuerdos entre explotadores (...)”. De otro lado, la conclusión se basa en el enfoque preventivo que el régimen de protección de la libre competencia económica establece para el control previo de integraciones empresariales en los términos de los artículos 9 y 10 de la Ley 1340 de 2009.

**1.2. La Aerocivil no es competente para determinar si existió una integración no informada ni para autorizar u objetar una integración que ya se hubiera materializado. Si una operación de integración empresarial reúne las condiciones para que surja el deber de informarla a la autoridad competente, materializar esa operación sin obtener de manera previa la autorización necesaria constituye una práctica restrictiva de la libre competencia económica. Así lo establece expresamente el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 67 de la Ley 2195 de 2022. Ahora bien, cuando competidores en el mercado de la prestación de servicios de transporte aéreo realizan ese comportamiento ilegal, esto es, materializan una integración sin obtener la necesaria autorización de la Aerocivil, la Aerocivil no tiene la competencia (i) para investigar y declarar la existencia de la infracción ni (ii) para adelantar el procedimiento administrativo orientado a determinar si es procedente otorgar una autorización previa para una integración que ya se habría materializado. La falta de competencia de la Aerocivil para investigar y sancionar la práctica restrictiva de la libre competencia económica es evidente. La competencia para esa actuación está expresamente radicada en la SIC con fundamento en el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009.**

La única excepción que en esta materia aplica en relación con la Aerocivil consiste en que esa es la autoridad competente para realizar el control previo de integraciones empresariales entre explotadores de aeronaves. Así lo establecen el artículo 1866 del Código de Comercio y el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

de 2009. La falta de competencia de la Aerocivil para analizar una integración empresarial después de que se materializó también es evidente. Esa entidad no tiene la competencia para realizar esa actuación posterior, pues su competencia se limita a decidir sobre la aprobación previa de operaciones que se proyecten llevar a cabo. En segundo lugar, acometer ese examen en estas condiciones implica avalar un comportamiento estratégico como el de Avianca y Viva, patrocinar la ilegalidad y promover conductas que vulneran los derechos colectivos relacionados con la libre competencia económica y los derechos de los consumidores. En efecto, lo que hicieron Avianca y Viva –integrarse sin la previa autorización de la autoridad competente– es una práctica restrictiva de la libre competencia económica y, por lo tanto, un acto ilegal. Por lo tanto, si la Aerocivil se presta para legitimar ese comportamiento mediante una ilegal autorización posterior, sin duda estaría patrocinando la ilegalidad. De otra parte, la integración no autorizada vulnera los derechos colectivos invocados porque, como ya está claro, la matriz de Avianca adquirió a Viva, la marchitó deliberadamente para eliminar las presiones competitivas que imponía sobre Avianca, y ahora pretende obtener la autorización posterior de la Aerocivil alegando que es indispensable por la crítica situación financiera en que voluntariamente habría sumido a Viva. Ese comportamiento, como ya está claro, implicó el fortalecimiento ilegítimo de la dominancia de Avianca, la eliminación de una alternativa fundamental que materializaba la libertad de elección de los consumidores y una pérdida sustancial para su bienestar. **En este punto es preciso hacer una aclaración fundamental: que la Aerocivil esté adelantando una actuación para la cual es incompetente constituye un elemento suficiente para configurar una vulneración de los derechos colectivos relacionados con la libre competencia económica y los derechos de los consumidores, vulneración que se materializa al margen de cuál sea la decisión final de la entidad–aprobar la operación ya materializada u objetarla– Adelantar el procedimiento sin competencia, en sí mismo, vulnera los derechos colectivos referidos porque desnaturaliza el carácter preventivo del control previo de integraciones empresariales y su función de precaver los efectos anticompetitivos que podrían derivarse de la integración entre Avianca y Viva. Esto es claro, pues durante el lapso necesario para tramitar la actuación se consolidaría el marchitamiento deliberado de Viva y, por lo tanto, se eliminaría la que es prácticamente la única aerolínea que participa en el segmento de bajo costo y que impone una considerable presión competitiva sobre Avianca, el agente dominante en el mercado.**

En el lapso de trámite de la actuación, entonces, se haría irreparable la vulneración a los derechos colectivos, de manera que persistir en el ejercicio de la función administrativa sin competencia, somete desde ya al mercado a las consecuencias adversas de la integración. De manera que, si incluso la autoridad llegara a objetar la operación, la decisión en ese sentido sería intrascendente en la medida en que se habría consolidado ya la afectación de los derechos colectivos, los daños sobre el mercado, la competencia y los usuarios. Si la Aerocivil tramita la actuación habrá cumplido el papel que Avianca y Viva le atribuyeron en ejecución de su estrategia ilegal. Ese papel no es otro que legitimar el comportamiento ilegal que las aerolíneas realizaron. Esto sería así porque, si la Aerocivil tramita toda la actuación, aunque al final decidiera objetar la operación habría determinado, en contra de toda la evidencia, que Avianca y Viva aun no se habían integrado cuando solicitaron formalmente la autorización de la operación que en realidad ya habían materializado. En consecuencia, la única actuación procedente para que la Aerocivil ampare los derechos invocados en esta demanda es que declare su falta de competencia para tramitar la solicitud que le formularon Avianca y Viva y que

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

participe del procedimiento sancionatorio que adelanta la SIC por razón de la integración no informada que esas personas materializaron desde abril de 2022.

Finalmente, la falta de competencia de la Aerocivil en este caso también se sustenta en la actuación que, de conformidad con la normativa aplicable, debe seguirse como consecuencia del comportamiento de Avianca y Viva. Una vez que dos competidores que participan en el mercado de la prestación de servicios de transporte aéreo se integran sin obtener la indispensable autorización previa, el ordenamiento establece la actuación que las autoridades competentes deberían seguir. Consiste en promover la correspondiente investigación para declarar la existencia de la práctica restrictiva de la libre competencia económica y para imponer las sanciones procedentes, entre las que se cuenta la orden de reversar la operación. Esa actuación es competencia de la SIC con fundamento en los artículos 6 y 25 de la Ley 1340 de 2009. En esa hipótesis es improcedente que la Aerocivil adelante la actuación orientada a otorgar la autorización previa de una integración ya materializada. La Aerocivil solo podrá conocer sobre la solicitud de autorización de esa operación después de que la autoridad administrativa o jurisdiccional competente ordene la reversión de la integración materializada sin autorización y solo si las intervinientes deciden formular nuevamente esa solicitud de autorización de manera oportuna y regular.

Negrillas de la Sala.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección A mediante auto de 29 de junio de 2023 en el radicado 25000-23-41-000-2023-00226-00 resolvió reponer el auto admisorio de demanda y en su lugar proceder al rechazo al determinar que no se agotó el requisito de procedibilidad del artículo 144 frente a los particulares contra quienes se formuló la demanda, esto es, Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva Air-, y Viva Air Perú S.A.C. -Viva Perú. El actor interpuso recurso de reposición en subsidio apelación en contra de la decisión anterior, los que fueron rechazados por improcedentes mediante auto de 2 de octubre de 2023 y se ordenó el archivo del expediente.

Ahora bien, en el proceso de la referencia 25000234100020230029500 los actores señalaron que la U.A.E Aeronáutica Civil perdió competencia para adelantar el procedimiento administrativo de integración empresarial ya que respecto a la solicitud inicial operó el silencio administrativo positivo según lo contemplado en el numeral 5° del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, pese a ello, la entidad no ha cesado el conocimiento respecto al trámite mencionado, con lo que vulnera y ocasiona perjuicio

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
 DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

irremediable a la moralidad administrativa, además de no aprobarse la integración empresarial entre Avianca y Viva, la última desaparecería y con ello a aproximadamente 1250 empleos, además se afectaría el patrimonio público porque el Fondo Nacional de Garantías tendría que cubrir las obligaciones de los acreedores de Viva debido a su crítica situación económica.

Enunciaron que es necesario y urgente que la U.A.E Aeronáutica Civil declare que perdió competencia para conocer del procedimiento administrativo 2022078486 porque operó el silencio administrativo positivo respecto a la solicitud inicial que se presentó de integración empresarial entre Avianca y Viva lo que permitiría contar con la certeza jurídica de que en efecto pueden integrarse sin condicionamientos y evitar con ello los perjuicios a la moralidad administrativa, patrimonio público y al trabajo.

En los dos procesos se solicitó la siguiente medida cautelar:

25000234100020230029500	25000234100020230022600
<p>Respetuosamente solicito al Despacho que decrete la siguiente medida cautelar, de carácter anticipativo y, adicionalmente, que le dé el trámite de las medidas cautelares de urgencia, en los términos del artículo 234 del CPACA:</p> <p><b>PRIMERA: Que, para conjurar la amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa, al patrimonio público y al trabajo, y para detener la conducta usurpadora de funciones, se ordene a la Aerocivil a cesar el procedimiento administrativo con radicado No. 2022078486, por haber perdido competencia para adelantarlos.</b></p> <p>Negrillas de la Sala.</p>	<p>Medida cautelar.</p> <p>3. La solicitud de medidas cautelares</p> <p>Con base en las consideraciones anteriores y fundado en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 230 del CPACA, solicitó las siguientes medidas cautelares que están orientadas a prevenir un daño inminente e irreparable a los derechos colectivos y también a anticipar los efectos de una sentencia favorable –que sin la cautela no podrían materializarse–. Las medidas son:</p> <p>3.1. Con fundamento en el literal a) del artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y en el numeral 1 del artículo 230 del CPACA, ordenar a Aerovías del Continente Americano S.A. (Avianca), Fast Colombia S.A.S. (Viva) y Viva Air Perú S.A.C. (Viva Perú), así como a cualquier otra persona que hubiera participado en el negocio jurídico que provocó la integración entre ellas, que la situación se restablezca al estado anterior al momento en que se materializó la integración entre Avianca, Viva y Viva Perú.</p> <p>Para el efecto, Avianca, Viva, Viva Perú y todas las personas que corresponda, deberán reversar el o los negocios jurídicos con base en los cuales la matriz de Avianca adquirió el 100% de los derechos</p>

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
 DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

	<p>           económicos sobre Viva y Viva Perú, así como todos los negocios jurídicos que en la práctica hubieran implicado que Avianca o sus controlantes adquirieron el control competitivo sobre Viva y Viva Perú, de manera que los derechos económicos sobre estas compañías vuelvan a las personas que los detentaban antes del perfeccionamiento del o los negocios jurídicos referidos.         </p> <p> <b>3.2. Con fundamento en el literal a) del artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y en el numeral 2 del artículo 230 del CPACA, ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que suspenda la actuación administrativa identificada con el radicado No. 2022078486, en el marco de la cual está adelantando el control previo de integraciones empresariales respecto de la integración ya materializada entre Avianca, Viva y Viva Perú. La actuación administrativa deberá mantenerse suspendida hasta que el juez constitucional adopte la decisión definitiva en el marco de este proceso.</b> </p> <p>           Negrillas de la Sala.         </p>
--	---

En el caso bajo examen encuentra la Sala que la parte demandada en las acciones populares cotejadas coincide porque en la acción 2500023410020230022600 son Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerovías del Continente Americano S.A. -Avianca-, Fast Colombia S.A.S. – Viva- y Viva Air Perú S.A.C. -Viva Perú-, y en el presente proceso 25000234100020230029500 esas personas fueron vinculadas como demandados en el auto admisorio, entre ellas **la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**, el Ministerio de Transporte, Ministerio del Trabajo, Fondo Nacional De Garantías, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Transporte, **Fast Colombia S.A.S – (Viva Air), Aerovías del Continente Americano S.A. – (Avianca), Viva Airlines Perú S.A.C**, Aerolíneas Argentinas S.A. Sucursal Colombia, Ultra Air S.A.S, Aerorepública, Aerovías de Integración – Regional S.A. Latam, Jestsmart Airlines Spa Sucursal Colombia, Banco Santander y Banco Davivienda.

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

En el proceso 2500023410020230022600 se solicitó el amparo de los derechos colectivos a la libre competencia y derechos de los consumidores y en la presente acción, esto es 25000234100020230029500 de la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y trabajo, desconocidos por la actuación de la U.A.E Aeronáutica Civil que ha adelantado el procedimiento administrativo 2022078486 sin competencia, según lo estiman los actores.

Los fundamentos fácticos de la acción popular tramitada en el radicado 2500023410020230022600 y la presente 25000234100020230029500 se relacionan a la integración empresarial entre Viva y Avianca, sus efectos, consecuencias, formas de realizarse, y respecto a aquellos hechos, que la U.A.E Aeronáutica Civil ha actuado sin competencia en el proceso administrativo 2022078486.

Además, según el cuadro descrito anteriormente la solicitud de medida cautelar en ambos procesos se dirige de igual modo a la suspensión del proceso administrativo No. 2022078486 que se tramita por parte de la U.A.E Aeronáutica Civil.

Respecto al trámite, si bien es cierto la acción popular 2500023410020230022600 en la actualidad se encuentra archivada, está se repartió al Tribunal Administrativo el 7 de febrero de 2023, y la presente el 28 de febrero del mismo año, y ambas se encontraban en trámite de forma simultánea.

Finalmente, el actor enunció en el acápite de competencia del escrito de demanda de la acción identificada con el radicado 25000-23-41-000-2023-00226-00:

Cabe aclarar que una demanda de acción popular de contenido sustancialmente idéntico había sido radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con número de radicado 25000234100020220110600, M.P. Felipe Alirio Solarte Maya. Sin embargo, en este proceso se han presentado varias vicisitudes que me llevan a acudir al Tribunal Administrativo de Antioquia en procura de mejores garantías:  
(...)

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

En efecto se observa que antes de que el actor radicara la acción 25000-23-41-000-2023-00226-00, radicó otra acción popular idéntica que se tramitó con el número 25000234100020220110600 que fue rechazada mediante auto de 26 de enero de 2023 por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección A.

La Sala evidencia que el señor Jorge Enrique Sánchez Medina radicó acción popular ante el Tribunal Administrativo de Antioquia que mediante auto de 9 de febrero de 2023 declaró la falta de competencia para conocerla y ordenó la remisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y asignada con el radicado 25000-23-41-000-2023-00226-00, como se indicó en el párrafo anterior.

Lo anterior, permite concluir que han sido tres acciones populares las que se han radicado hasta el momento relacionadas a la integración empresarial de Avianca y Viva, de manera que en este caso se declarará la figura del agotamiento de Jurisdicción, fundado en los principios de celeridad, eficacia y de economía procesal, por cuanto se considera que la Jurisdicción se ha consumado por existir otras acciones populares que se refieren a hechos, objeto y causa similares y en las que se pretendió la suspensión del procedimiento administrativo de integración empresarial entre Avianca y Viva 2022078486. Por consiguiente, resultaría totalmente inoficioso y contrario a los citados principios, seguir adelante con el trámite del presente proceso.

Adicional a lo anterior, evidencia la Sala que, en la presente acción popular, esto es la identificada con el radicado 25000234100020230029500 se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado, porque la pretensión de esta es cesar el procedimiento administrativo No. 2022078486, al estimar el actor que la U.A.E Aeronáutica Civil perdió competencia para adelantarle, sin embargo, precisa la Sala que el mencionado trámite administrativo fue resuelto mediante **resolución 518 de 21 de marzo de 2023** que

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

resolvió la integración empresarial y Avianca desistió de este, de manera que desapareció la situación que dio lugar a la interposición de la acción.

Así las cosas, la Sala efectúa el control de legalidad que le autoriza el artículo 132 del C.G.P, y procederá a rechazar la demanda por encontrarse configurado y probado el fenómeno jurídico del agotamiento de jurisdicción.

Adicional a lo anterior y según lo expuesto en precedencia, la Sala declara que se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado en la presente acción popular.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección “C”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO. - RECHÁZASE** la demanda presentada por los representantes legales del Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano, Servicios de Logística y Conexos - SINTRATAC, y la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo – ACAV por agotamiento de jurisdicción.

**SEGUNDO. - DECLÁRASE** la carencia actual de objeto por hecho superado en la presente acción popular.

**TERCERO. -** Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente previas las constancias secretariales de rigor.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha, según Acta No.

PROCESO NO.: 25000234100020230029500  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE AÉREO  
COLOMBIANO, SERVICIOS LOGISTICA Y CONEXOS – SINTRARAC,  
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AUXILIARES DE VUELO -ACAV  
DEMANDADO: NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA  
CIVIL Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado (E)**

*Firmado electrónicamente*  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado (E) Felipe Alirio Solarte Maya, el magistrado Fabio Iván Afanador García y el magistrado Luis Norberto Cermeño. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Autor: S.J