



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No. 20211030033241 - OAJ

Fecha: 02-06-2021 06:31

Bogotá D.C.,

Doctor

[REDACTED]

Valledupar- Cesar

Asunto: Concepto Previo Extensión de Jurisprudencia

Peticionario [REDACTED]

Radicado Agencia: 2021030757532

Respetado doctor Jaramillo,

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.5 del Decreto 1069 de 2015, procede esta Agencia de acuerdo con sus competencias a emitir concepto previo por solicitud suya, con ocasión a la petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su Despacho por el señor [REDACTED] en la que se invoca la sentencia del Consejo de Estado proferida el 5 de mayo de 2020 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N°2, que decidió la revisión de la sentencia de acción popular, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 16 de mayo de 2012,dentro del radicado número 11001-03-15-000-2007-00010-01 Consejero Ponente: César Palomino Cortés.

Con fundamento en esa decisión los peticionarios pretenden que se le extiendan los efectos de la jurisprudencia invocada para:

**“Primera.-** Que de manera urgente e inmediata el Municipio de Valledupar, adopte las medidas necesarias para recuperar el control del FESTIVAL DE LA LEYENDA VALLENATA, PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN Y EN LA LISTA DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA HUMANIDAD, DECLARADA ASÍ POR LA UNESCO y, hacia adelante operar la organización, planeación y ejecución del festival con el Consejo Municipal de la Cultura, dándole prelación a los **Creadores, intérpretes, gestores culturales y receptores de nuestra música**, como lo ordena la ley de la Cultura.

**Segundo.- ORDENAR** el cese inmediato de todas las actividades programadas por la entidad privada FUNDACIÓN FESTIVAL DE LA LEYENDA VALLENATA que tengan que ver con el manejo y operación del Festival de la Leyenda Vallenata.

**Tercero.-** Aprovechar la pandemia del COVID-19 que no permite eventos masivos, ni tumultuosos, para reorganizar, planear, operar directa o indirectamente por la entidad que se cree, o designe operador, la administración, control, manejo, usufructo del FESTIVAL DE LA LEYENDA VALLENATA.”



Precisado el propósito de los peticionarios con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo solicitado, corresponde a la ANDJE verificar si la citada providencia responde al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial, como lo exige el artículo 102[1] del CPACA y conforme a las modalidades de sentencias de unificación jurisprudencial que contempla el artículo 270[2] del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

Cabe advertir que de acuerdo con el parágrafo del artículo 2.2.3.2.5 del Decreto Único 1069 de 2015, "*La valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*"

### **1) Principales consideraciones de la sentencia objeto de solicitud**

Tenemos que en esta oportunidad la sentencia del Consejo de Estado proferida el 5 de mayo de 2020, por la Sala Especial de Decisión No. 2, decidió la revisión de la sentencia de acción popular, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 16 de mayo de 2012, que confirmó el fallo dictado por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla del 28 de octubre de 2008, que ordenó la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural y público de la Nación.

Como antecedentes de la actuación tenemos que el señor Marcio Melgosa Torrado y otros, presentaron demanda de acción popular contra el Distrito de Barranquilla y la sociedad de economía mixta –CARNAVAL DE BARRANQUILLA S.A., para la protección de los derechos colectivos en procura de "la defensa del patrimonio cultural de la nación, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público", dentro de la cual se impetraron las siguientes pretensiones:

- "1. Ordenar el cese inmediato de todas las actividades programadas por la sociedad de economía mixta CARNAVAL DE BARRANQUILLA S.A., o por aquella con la que ésta haya acordado estas funciones, que tengan que ver con el manejo del Carnaval de Barranquilla.*
- 2. Odenar que el DISTRITO DE BARRANQUILLA adopte las medidas necesarias para que, de manera inmediata, recupere el control y manejo absoluto del Carnaval de Barranquilla, PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN, tal y como lo ordena la Constitución y la Ley.*
- 3. Ordenar que todas las utilidades, debidamente indexadas, producidas por la Sociedad de Economía Mixta CARNAVAL DE BARRANQUILLA S.A., a partir de la promulgación y puesta en vigencia de la Ley 706 de 2001, por la cual se declaró al Carnaval de Barranquilla Patrimonio Cultural de la Nación, sean entregadas al Distrito, tal y como corresponde. Para tal efecto, solicitamos se nombren dos peritos contables, para que, por medio de un análisis de los libros de contabilidad de la mencionada sociedad, determinen el monto de las utilidades.*
- 4. Que se ordene pagar a los actores el incentivo de acuerdo con los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998".*

Adujeron los accionantes que con el Acuerdo 033 de septiembre 9 de 1991 el Concejo de Barranquilla se había autorizado al Alcalde Mayor para que participara en la creación de la sociedad de economía mixta "Carnaval de Barranquilla S.A.". Es así que se constituye la sociedad de economía mixta "Carnaval de Barranquilla S.A." mediante Escritura Pública No. 9 del 7 de enero de 1992, de la Notaría 5º del Círculo de Barranquilla, con una participación del Municipio de Barranquilla de más del 51% del capital social, modificado por el Acuerdo No. 056 del 29 de diciembre de 1993, para autorizar que los aportes de los accionistas particulares en el capital social de la sociedad pudieran superar el 51%, pero el Distrito de Barranquilla debía mantener una participación no inferior al 45%, que finalmente se redujo en porcentaje inferior al 51%.

Dado que entre la Fundación y la Soc. Carnaval de Barranquilla S.A. se firmó un convenio, consideran que el manejo del Carnaval está en manos de particulares, con el resultado de haberse convertido en una fiesta excluyente, bajo el apetito económico de unos pocos, por lo que el Distrito de Barranquilla debía asumir directamente su manejo.



- Sentencia de primera instancia

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia del 28 de octubre de 2008, amparó los derechos colectivos al patrimonio cultural y público, dispuso el reconocimiento del incentivo y, además, resolvió:

**"Tercero:** En consecuencia, ordénase: **1.** Inaplicar el literal b) del artículo 6 del Acuerdo No. 033 de 1991 en el sentido de que la concesión por la utilización de las calles, avenidas y demás espacios públicos no debe tener un valor fijo de \$100.000.000 por un término de 50 años, por lo que si el Distrito persiste en entregar a terceros los espacios públicos para la realización de las actividades del carnaval deberá utilizar un instrumento jurídico en el que se pacte una retribución proporcionada y adecuada en términos comerciales. **2.** Dejar sin efecto la decisión de la Asamblea de Accionistas de la sociedad Carnaval de Barranquilla S. A. que dispuso la disminución de la participación accionaria del Distrito de Barranquilla, violando el artículo primero del Acuerdo No. 056 de diciembre de 1993. **3.** Dejar sin efecto la decisión de la Junta Directiva de la sociedad Carnaval de Barranquilla S.A. que autorizó la constitución de la Fundación Carnaval de Barranquilla. **4.** Dejar sin efecto el Convenio de Operación de diciembre de 1997 suscrito entre los representantes legales de la sociedad Carnaval de Barranquilla S.A. y la Fundación Carnaval de Barranquilla. **5.** Que el Distrito, si aún no lo ha hecho, dé cumplimiento al literal c) del artículo 7 de la ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 para que, con fundamento en los principios de descentralización, concurrencia, autonomía y coordinación, se creen los Consejos Distritales de Patrimonio Cultural como verdaderas instancias de concertación y actúen como entes articuladores de las actividades relacionadas con el fomento, la promoción y la difusión del patrimonio cultural y artístico, decisión que debe cumplirse una vez ejecutoriada esta providencia. **6.** Que el Distrito de Barranquilla al definir la composición de los Consejos Distritales de Patrimonio Cultural dé aplicación al artículo 60 de la Ley 397 de 1997, decisión que debe cumplirse dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia. **7.** Que se realicen las reformas estatutarias que permitan que en las reuniones de la Junta Directiva de la Sociedad Carnaval de Barranquilla tengan participación representantes del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural, especialmente del Ministerio de Cultura. **8.** Que la Fundación Carnaval de Barranquilla cancele a la sociedad Carnaval de Barranquilla S.A. el porcentaje acordado en el convenio de operación del 1% de los ingresos brutos durante todo el tiempo que lo ha dejado pagar junto con la depreciación, decisión que debe cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia. **9.** Que el Distrito de Barranquilla en el evento (de) que la Fundación Carnaval de Barranquilla no cumpla la ordenación anterior, adelante las gestiones y acciones legales necesarias, para la recuperación de los dineros dejados de entregar a la Sociedad Carnaval de Barranquilla S.A., restitución que debe propender por el reconocimiento de la depreciación. **10.** Que el Ministerio de Cultura participe de manera activa en el manejo del Carnaval de Barranquilla fijando su política en relación con el patrimonio cultural e inmaterial que representa y vigilar por su ejecución, velar porque exista una participación efectiva en la gestión del carnaval de quienes crean, mantienen y trasmiten el patrimonio cultural en cumplimiento del artículo 15 de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural e Inmaterial y especialmente articular el Sistema Nacional de Cultura de que trata el artículo 57 de la Ley 397 de 1997. **11.** A la Contraloría Distrital para que realice un control fiscal permanente respecto de los recursos públicos del Distrito manejados por la Fundación Carnaval de Barranquilla o por el ente que maneje la organización, planeación y ejecución del Carnaval y evitar que situaciones como las que hoy se resuelve vuelvan a presentarse. **12.** A la Contraloría General de la República para que realice el control fiscal permanente en relación con los aportes nacionales recibidos por el ente que maneje la organización, planeación y ejecución del Carnaval de Barranquilla (...)"<sup>[3]</sup>

Como sustento de lo resuelto consideró que el **derecho al patrimonio público** se encontraba vulnerado por: "i) la decisión del Concejo de Barranquilla contenida en el literal b del Acuerdo No. 033 de 1991 que autorizó la concesión de las calles y demás espacios públicos por un tiempo de 50 años (2042) y por un valor fijo de \$100.000.000, ii) por omitir la Fundación Carnaval de Barranquilla cancelar a la Sociedad Carnaval de Barranquilla S.A. el porcentaje que se convino y de esta manera le negó las posibilidades al Distrito de participar en la distribución de dividendos por la concesión del uso del espacio público para la realización de los eventos del carnaval, cesión de impuestos y derechos de las actividades del carnaval, iii) por haberse pactado como porcentaje el 1% de los ingresos brutos de la fundación de los cuales el Distrito recibiría por concepto de dividendos una cifra inferior, que el Despacho estima desproporcionada en razón a que del valor del 1% la Sociedad Carnaval de Barranquilla tendría que sustraer todos los gastos necesarios para la operatividad de la empresa, tanto así que de los dineros recibidos durante los años 2002 y 2003, \$25.686.005, y considerando que los gastos operacionales de la sociedad para esos mismos años que ascendieron a la suma de \$62.813.330, la cifra recibida tan solo sirvió para amortizar las pérdidas."



Acotó la sentencia que antes de constituirse la Fundación Carnaval de Barranquilla, se distribuían los dividendos de la sociedad Carnaval de Barranquilla; situación que cambió cuando se creó la Fundación, pues, dada su naturaleza jurídica no se generan utilidades ni se reparten los dividendos, sino que los excedentes se reinvierten en el objeto social.

Dilucidó el fallo que según el convenio entre la Sociedad y la Fundación, ésta debía cancelar un valor equivalente al 1% de los ingresos brutos percibidos por las actividades del Carnaval, no obstante, según el dictamen de la DIAN, aunque “en los últimos seis años los ingresos brutos de la Fundación fueron de \$13.473.393.396,74” solo se entregaron a la Sociedad \$25.686.005, esto es, el 0.19%, y no se realizó reparto de los dividendos porque esta suma se utilizó para amortizar las pérdidas de los períodos fiscales anteriores; es decir, el Distrito de Barranquilla no recibió ningún valor por concepto de dividendos, ni percibió contraprestación económica proporcional por la concesión del uso de las calles y otros espacios públicos y la cesión de los impuestos y los derechos relacionados de las actividades del Carnaval, que constituyeron el aporte del Distrito al capital de la sociedad; máxime cuando “la concesión otorgada, los impuestos y derechos del Carnaval cedidos, lo hizo el Concejo en relación con el ente descentralizado como aporte a la considerable participación accionaria del Distrito (51%) y no a una fundación a quien la sociedad sin autorización legal a su vez los cedió y en la que el Distrito no tiene la calidad de accionista”.

De otra parte cuestionó que, al reinvertirse los excedentes en el objeto social de la Fundación el Distrito no participa en la determinación de las prioridades, desde el punto de vista cultural y “queda al arbitrio de quien lo reinvierte hacerlo de conformidad con su propio querer de acuerdo con lo que para esa persona constituya (sic) viable desde el punto de vista de la preservación del carnaval como patrimonio cultural”.

Censuró que a la entidad territorial “le han dejado de ingresar dineros que debieron ser presupuestados y no solo en relación con el sector de la cultura sino también respecto a la educación y salud”, como lo dispuso el Acuerdo 056 de 1993.

- **Sentencia de segunda instancia**

Recurrida la decisión por las accionadas el Tribunal Administrativo del Atlántico, con sentencia del 16 de mayo del 2012 confirmó la decisión de la *quo*, excepto el reconocimiento del incentivo económico a favor de los actores, que fue revocado.

En términos generales consideró que según el artículo 9 de la Ley 472 de 1998 las acciones populares proceden frente a los actos administrativos cuando amenacen o vulneren derechos colectivos y en este sentido, “la acción popular sería pertinente pero solo para perseguir la cesación de los efectos jurídicos que tal acto administrativo genere, más no para anularlos, pues como se ha dicho ese estudio de legalidad es de competencia de los jueces ordinarios mediante las acciones respectivas”.

Añadió la sentencia de segunda instancia que la participación accionaria del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en la sociedad Carnaval de Barranquilla disminuida a un 19.23% constituía una afectación al patrimonio público, dado que no se cumplía con lo establecido por el Acuerdo 056 de 1993, que había dispuesto una disminución (no inferior al 45% del capital social y que ya había modificado lo señalado por el Acuerdo No. 033 de 1991 que ordenaba que la participación del ente territorial fuera del 51% de capital social. Por lo anterior consideró que se ajustaba a los mandatos del artículo 8 de la Carta Política<sup>[4]</sup> que el juez de primera instancia hubiera dejado sin efectos varias decisiones de la sociedad Carnaval de Barranquilla S.A., pues manejaba recursos que hacen parte de patrimonio cultural de la Nación y, por ende, del patrimonio público, “razón por la cual no resulta admisible, que en el manejo de tales recursos, no se ponga una limitante a la participación que los particulares tuviesen alrededor de tales recursos”.

También confirmó la orden del juez de primera instancia frente al deber de pactar una retribución proporcionada y adecuada en términos comerciales sobre la concesión de las vías públicas del Distrito de Barranquilla, establecida en \$100.000.000 y por el término de 50 años, pues por tratarse de bienes del patrimonio cultural y público de la Nación, el juez constitucional no puede ser “un simple espectador indiferente, mientras se advierten serias violaciones a los derechos de la colectividad”.

- **Sentencia en sede de Revisión Eventual**

Previo razonamiento sobre la competencia de La Sala 2 Especial de Decisión para decidir la revisión eventual frente a la sentencia proferida el 16 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo del Atlántico dentro de la acción popular en comento, sustentada en lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 (que adicionó la Ley 270 de 1996 con el artículo 36A) en concordancia con los artículo 13 y 29 del Acuerdo 080 de 2019, por medio del cual se compiló el



Reglamento del Consejo de Estado, se fijaron los temas sobre los cuales versaba el pronunciamiento, conforme con el contenido del auto que seleccionó el proceso así:

“(i) la facultad del juez popular para anular actos administrativos bajo la vigencia del Código Contencioso Administrativo; y  
(ii) facultad del juez popular para dejar sin efectos actos de naturaleza privada.”

Precisó la Sala Especial de Decisión que abordaría el estudio de los temas que fueron seleccionados por la Sección Segunda del Consejo de Estado con el objeto de unificar la jurisprudencia o reiterar la ya unificada, para luego examinar si el fallo del tribunal resultaba contrario a los temas unificados y, en caso de ser así, dejarlo sin efectos y proferir una nueva decisión que se ajuste a la unificación, de acuerdo con la competencia contenida en el artículo, el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009[5], bajo el siguiente tenor:

**(i) La facultad del juez popular para anular actos administrativos bajo la vigencia del Código Contencioso Administrativo**

Al respecto dilucidó la Sala Especial de Decisión que conforme a la tesis de unificación sentada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, “*con el fin de mantener la univocidad de la jurisprudencia, se precisa que cuando la amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos sea causada por un acto administrativo, el juez popular puede adoptar las medidas necesarias que considere para hacer cesar la amenaza o vulneración de tales derechos colectivos, sin que tenga la facultad o competencia para declarar la nulidad del mismo, pues, en virtud del principio de legalidad, la competencia de anular actos administrativos corresponde al juez contencioso en el marco de las acciones ordinarias previstas en la ley. Esta imposibilidad de anulación no le resta efectividad a la acción popular, porque, como se dijo, el juez tiene a su alcance la facultad de dictar todas las órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes para proteger el derecho colectivo.*”

**(ii) La facultad del juez popular para dejar sin efectos actos de naturaleza privada**

Al punto concluyó la Sala que “*la acción popular, en el Estado Social de Derecho, debe gozar de total efectividad para la protección de los derechos e intereses colectivos, frente a los cuales todas las personas tienen el deber de cuidar y proteger, no solo a través del ejercicio del medio de control constitucional, ante su amenaza o violación, sino en el desarrollo de sus propias actividades, bien sea como autoridades públicas o como particulares. Para la efectividad de esta acción, la ley otorga al juez popular la potestad de utilizar un gran número de medidas que permiten garantizar y asegurar una verdadera tutela judicial de protección y salvaguarda de los derechos e intereses colectivos que se encuentren en amenaza o vulneración ...*”

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, la Sala Especial de Decisión, finalmente decidió en primer lugar estarse a lo resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que en sentencia unificada del 13 de febrero de 2018 sentó las reglas frente a la facultad del juez popular para anular actos administrativos bajo la vigencia del Código Contencioso Administrativo, confirmó la sentencia recurrida y además sentó los siguientes criterios jurisprudenciales:

**“SEGUNDO: SENTAR** como criterios jurisprudenciales, frente a la facultad del juez popular para dejar sin efectos actos de naturaleza privada, los siguientes:  
**(i)** Si en una acción popular de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra una entidad de derecho público, se acusa o responsabiliza a un particular o persona de derecho privado, de manera solidaria o conjunta de la amenaza o violación de algún derecho o interés colectivo, esta jurisdicción tendrá competencia para decidir la acción popular respecto de todos los enjuiciados, en virtud del fuero de atracción. Esta prórroga de competencia incluye, no solo las actividades de las personas de derecho privado, sino frente a aquellas entidades que pertenecen a la administración, pero cuyos actos se rigen por el derecho privado.  
**(ii)** En las acciones populares, de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se pruebe que la amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos fue causada por la actividad de un particular o persona que se rija por el derecho privado, el juez popular, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 puede dar órdenes de (a) hacer o no hacer, (b) condonar al pago de perjuicios, cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y (c) exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando es físicamente posible; o, como lo señala el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tomar las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, teniendo en cuenta para tomar la decisión, que sus poderes no son absolutos o ilimitados y que las medidas que se tomen deben ser efectivas para la protección de los



derechos colectivos, pero prudentes y proporcionadas al fin que se persiguen, sin invadir la órbita de otras acciones, ni las competencias de otros órganos o jurisdicciones.”

## 2) Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada

El artículo 102[6] del CPACA, se ocupa de regular el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Esta disposición consagra el deber de las autoridades públicas de extender los efectos de una “sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado”, en la que se haya reconocido un derecho y siempre que el solicitante acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos del fallo que invoca.

Para tal efecto, el artículo 270[7] ibidem, se encargó de definir qué debía entenderse por sentencias de unificación jurisprudencial para los efectos de dicho Código, y por ende, del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En este sentido, la referida norma establece:

*“(...)las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1995, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”.* (Destacado fuera de texto).

De la precitada norma se concluye que existen tres (3) categorías de sentencias susceptibles de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, siendo éstas:

(i) Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación;(ii) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y, (iii) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que la sentencia invocada por los peticionarios proferida el 5 de mayo de 2020, por La Sala Especial de Decisión N°2 en sede de revisión eventual dentro de la acción popular en estudio, se emitió de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 (que adicionó la Ley 270 de 1996 con el artículo 36A) en concordancia con lo dispuesto en los artículos 13 y 29 del Acuerdo 080 de 2019, por medio del cual se compiló el Reglamento del Consejo de Estado, en cuyo caso se incluye dentro de las categorías establecidas en la norma citada en precedencia para ser calificada como una sentencia de unificación de jurisprudencia y en este sentido con vocación para extender sus efectos, en concordancia con lo señalado en los artículos 270 y 271[8] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## 3) Consideraciones adicionales sobre la solicitud objeto del concepto previo.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia considera pertinente realizar a continuación algunas consideraciones adicionales dado que en el presente caso la Agencia encuentra que si bien los peticionarios invocaron dentro de su solicitud de extensión de jurisprudencia una sentencia contenida dentro de las categorías de sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de conformidad con lo exigido por el artículo 102 ibidem y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 270 ibidem, también se observa que la sentencia proferida en sede de la revisión eventual, en primer término atendió a criterios de unificación frente a tópicos que técnicamente no tendrían la vocación de ser extendidos en vía administrativa, dado que se trata de criterios jurisprudenciales, frente a dos aspecto de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa como son la facultad del juez popular para anular actos administrativos, y para dejar sin efectos actos de naturaleza privada, que escapan a la órbita de la competencia de las autoridades administrativas.



De otra parte se debe precisar que si bien el artículo 102 del CPACA, establece el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial, esto debe ocurrir siempre y cuando se cumpla con los requisitos dispuestos en la norma, esto es que la providencia invocada haya reconocido un derecho, y se acrediten los mismo supuestos fácticos y jurídicos de quien la invoca. De no cumplirse con estos condicionamientos, la misma disposición establece que las autoridades también podrán negarla de conformidad con lo regulado en el inciso 8º de la citada disposición.

En relación con el requisito referido al reconocimiento de un derecho tenemos que el juez constitucional a través de la sentencia invocada que confirmó la sentencia del 16 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que confirmó la del Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla con excepción del numeral 5 relativo al incentivo, lo que resolvió, en amparo del derecho colectivo al patrimonio cultural y público de la Nación, fue ordenar entre otras medidas la inaplicación de unos actos administrativos, y otros de naturaleza privada, y en este sentido dispuso entre otras acciones: “(i)inaplicar el literal b del artículo sexto del Acuerdo No. 033 de 1991; (ii)dejar sin efecto la decisión de la Asamblea de Accionistas de la sociedad Carnaval de Barranquilla que dispuso la disminución de la participación accionaria del Distrito; (iii)dejar sin efecto la decisión de la Junta Directiva de la sociedad Carnaval de Barranquilla S.A que autorizó la constitución de la Fundación Carnaval de Barranquilla; y (iv)dejar sin efecto el convenio de operación de diciembre de 1997 suscrito entre la sociedad de economía mixta Carnaval de Barranquilla y la Fundación Carnaval de Barranquilla...” (Destacado fuera de texto), decisiones que en primer término, son de competencia de los jueces y de otra parte en estricto sentido no reconocen derechos particulares y concretos que puedan ser ordenados por la autoridad administrativa bajo el mecanismo de extensión de jurisprudencia, en este caso, a la situación expuesta por los accionantes dentro de la solicitud en estudio.

Ahora bien, en relación con las otras decisiones del fallo confirmado en sede de revisión eventual, tenemos que las mismas se refieren a la creación y composición de los Consejos Distritales de Patrimonio Cultural de Barranquilla, a la realización de las reformas estatutarias de la Junta Directiva de la Sociedad Carnaval de Barranquilla S.A., a que la Fundación Carnaval de Barranquilla cancele a la sociedad Carnaval de Barranquilla S.A. el porcentaje acordado en el convenio de operación del 1% de los ingresos brutos, que el Distrito de Barranquilla adelante las gestiones y acciones legales para la recuperación de los dineros dejados de entregar a la Sociedad Carnaval de Barranquilla S.A. Estas decisiones que no comportan identidad fáctica y jurídica respecto al caso planteado en el escrito de solicitud de extensión de jurisprudencia impiden la extensión de los efectos deprecados, de conformidad con uno de los presupuestos de la actuación cual es, la identidad fáctica y jurídica entre lo que reconoció la sentencia de unificación y la petición de la extensión.

#### 4) Conclusión y concepto previo de la Agencia

Conforme con lo expuesto, la ANDJE concluye que la sentencia del Consejo de Estado proferida el 5 de mayo de 2020 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nº2, que decidió la revisión de la sentencia de acción popular, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 16 de mayo de 2012, dentro del radicado número 11001-03-15-000-2007-00010-01 Consejero Ponente: César Palomino Cortés invocada por el peticionario es una sentencia de unificación jurisprudencial; sin embargo, conforme al análisis efectuado en las consideraciones de este escrito, existen razones que impiden la extensión de sus efectos en vía administrativa al asunto motivo de este concepto previo.

No obstante lo anterior, la ANDJE reitera que según lo establece el parágrafo del artículo 2.2.3.2.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, corresponderá a la Alcaldía de Valledupar- Cesar, en su condición de autoridad administrativa competente en el caso concreto, valorar las pruebas y verificar los supuestos de hecho del caso.

Finalmente, se invita a consultar los siguientes documentos elaborados por la Agencia en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, como herramientas que contribuirán al entendimiento y aplicación del mismo: Documento de Análisis Jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencial, Documento Especializado No. 18: El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación y la Circular externa No. 2 de 2017 sobre Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 de 2015, es decir, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

Firmado Electronicamente por:  
CLARA NAME BAYONA  
No. Radicado: 20211030033241  
Dependencia: OFICINA ASESORA JURIDICA - Jefe

Preparó: DESPITIA- Contratista-OAJ

