COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2026

Radicado: 08001-23-33-000-2020-00039-01 (71.847)
Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandados: Nación – Ministerio de Cultura y otros
Referencia: Acción popular

Temas: protección derechos e intereses colectivos – acción popular – patrimonio público – Museo de Arte Moderno de Barranquilla – obra inconclusa

Síntesis del caso: Se pretende la protección del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público, que se considera vulnerado por la falta de terminación de la construcción del Museo de Arte Moderno de Barranquilla y, como consecuencia de ello, por su imposibilidad de ser puesto al servicio de los usuarios de la cultura.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – Findeter en contra de la Sentencia de 3 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Atlántico, que amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público y ordenó a Findeter y al Parque Cultural Caribe que procedieran, de manera conjunta y solidaria, para que dentro de un mes adoptaran las medidas necesarias que permitieran el reinicio de las obras civiles con el objetivo de culminar la construcción del Museo de Arte Moderno de Barranquilla, en adelante MAMBQ[1].

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada y trámite relevante – 1.3. Sentencia recurrida – 1.4. Recurso de apelación - 1.5. Trámite relevante en segunda instancia

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 28 de enero de 2020, la Procuraduría General de la Nación, a través de los Procuradores 14, 15, 117 y 118 Judiciales II para asuntos administrativos de Barranquilla, presentó una **demanda**[2], en ejercicio del **medio de control constitucional de protección de derechos e intereses colectivos**, en contra de la Nación – Ministerio de Cultura, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (en adelante Findeter), el Departamento de Atlántico, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y la Corporación Parque Cultural del Caribe (en

[1] El Consejo de Estado es competente para conocer los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).
[2] Folio 1 Samai Tribunal.

adelante CPCC), con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y se dieran las siguientes ordenes (se trascribe)[3]:

> *"1.) Conceder el amparo de los derechos e intereses colectivos consagrados en la Ley 472 de 1998, literales e) **la defensa del patrimonio público**; f) **la defensa del patrimonio cultural de la Nación**, en concordancia con los artículos 44, 63, 70, 71 y 72 de la Constitución Política de Colombia de 1991; **los derechos de los consumidores y usuarios**; y cualesquiera otros derechos colectivos definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.*
>
> *SEGUNDO. Que consecuencialmente se impartan las siguientes órdenes:*
>
> *2.1. Ordenar a las entidades accionadas que ejecuten las obras faltantes, doten y adecuen, y pongan en funcionamiento al servicio de la comunidad local, regional y nacional el denominado MUSEO DE ARTE MODERNO DE BARRANQUILLA "MAMB", en cumplimiento del Contrato Interadministrativo No. 2008 del 23 de diciembre de 2014 entre MINCULTURA y FINDETER, y el Convenio de Asociación No. 13 celebrado el 13 de mayo de 2015 entre la CPCC y FINDETER, así como el Convenio de Asociación número 084 del 30 de diciembre del año 2019, suscrito entre la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. y la CORPORACIÓN PARQUE CULTURAL DEL CARIBE.*
>
> *2.2. Ordenar en la sentencia las medidas que sea adecuadas, sea por mandato judicial o adoptadas voluntariamente, para que las entidades accionadas cumplan, en caso de mandato judicial, o que estudien, diseñen, realicen, celebren y ejecuten los mecanismos jurídicos necesarios y que sean conforme a derecho para garantizar la protección del patrimonio público involucrado en el denominado proyecto MMBQ.*
>
> *2.3. Adoptar todas las medidas que fueren necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de tales derechos, en las cuales se incluyan las órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes la autoridad judicial, de conformidad con el caso concreto."*

2. La parte actora fundamentó sus pretensiones, en síntesis, en los siguientes **hechos y afirmaciones**:

3. 1) Explicó que el inicio de la construcción del MAMBQ se remonta al 3 de octubre de 2014 cuando la CPCC le presentó a Findeter una propuesta para su construcción. Posteriormente, esto es, el 23 de diciembre de 2014 el Ministerio de Cultura y Findeter celebraron el Contrato Interadministrativo No. 2808, cuyo objeto principal fue la asistencia técnica y la administración de recursos para la infraestructura cultural nacional. Bajo este marco, se viabilizó la construcción de la nueva sede del MAMBQ, asignándole un presupuesto garantizado de $9.999.528.935.

4. 2) Precisó que el proyecto, según la propuesta presentada por la CPCC, se realizaría sobre un terreno de propiedad de la Corporación Luis Eduardo Nieto Arteta (CLENA). Agregó que, con el fin de viabilizar el proyecto, el 11 de julio de 2014, la CLENA le entregó a la CPCC el uso y goce de todo el terreno mediante un contrato de comodato por 100 años, el cual incluyó una autorización expresa para que la CPCC gestionara, celebrara contratos y obtuviera recursos de financiación para el MAMBQ. El 13 de marzo de 2015, para efectos de la contratación, el lote original fue dividido materialmente, mediante escritura pública, en dos predios independientes: el Lote 1 (Matrícula No. 040-526513), que

[3] Archivo "65_ED_DEMANDAACCIONPOPUL".

permaneció como terreno aledaño bajo el control de la CPCC; y el Lote 2 (Matrícula No. 040-526514), destinado a la construcción física del edificio del Museo. También anotó que sobre todo el terreno recaía tres medidas cautelares decretadas en el marco de unos procesos de pertenencia promovidos ante los juzgados civiles por ocupantes informales, y ello era conocido por las partes, incluso, desde antes de suscribir el Convenio No. 13 –en mayo de 2015–.

5. 3) Anotó que, con el fin de ejecutar estas obras, el 13 de mayo de 2015, Findeter y la CPCC suscribieron el Convenio de Asociación No. 13 de 2015, por una suma de $11.874.528.935[4]. Allí se estableció como objeto aunar esfuerzos técnicos y económicos para edificar la nueva sede de acuerdo con los planos y presupuestos previamente autorizados[5]. El cronograma de ejecución original del Convenio No. 13 se pactó con una vigencia inicial hasta el 31 de diciembre de 2015. No obstante, debido a diversos retrasos técnicos y financieros, las partes se vieron obligadas a ajustar repetidamente el plazo mediante la firma del "*Otrosí No. 01*" (que prorrogó la ejecución por siete meses, hasta el 31 de julio de 2016) y los adicionales subsiguientes, entre los cuales destaca el Adicional No. 5 de 25 de mayo de 2017, en el que se elevó el valor total del convenio a $11.938.972.851[6] y se redefinió la distribución de los aportes.

6. 4) Se afirmó que, al vencer de forma definitiva el plazo de ejecución del Convenio No. 013 de 2015 el 15 de diciembre de 2017 (tras sucesivas prórrogas y la firma del Adicional No. 08), las obras quedaron suspendidas y el convenio terminó formalmente, sin que la CPCC hubiera ejecutado las actividades a su cargo. Este incumplimiento de su contrapartida presupuestal no solo bloqueó el paso hacia las obras de acabados interiores y dotación (identificadas como Segunda Fase), sino que impidió el cierre técnico de la Primera Fase –corresponde a la obra estructural o gris–[7].

7. 5) En ese estado, dada la paralización de las obras y ante la creciente preocupación por el abandono de la edificación, Findeter y el Ministerio de Cultura realizaron visitas de inspección técnica al proyecto, de las cuales se derivó el "*Informe de Visita Técnica Findeter*" de 2 de agosto de 2019. Ahí se dejó constancia del evidente estado de desatención y deterioro físico que había sufrido la construcción debido a la falta de mantenimiento rutinario en la obra. Asimismo, el informe señaló que para completar las obras correspondientes a las zonas exteriores del Museo se requerían áreas respecto de las cuales "se

[4] Aporte administrado por FINDETER (Ministerio de Cultura): un total de $9.999.528.935 pesos // Aporte de la CPCC: Un total de $1.875.000.000 pesos, representado en $1.000.000.000 pesos en efectivo para ser invertidos directamente en la obra civil y $875.000.000 pesos en especie consistentes en los estudios y diseños del proyecto.
[5] Se dividió técnicamente en dos fase de ejecución y financiación: FINDETER asumió la responsabilidad de construir la Primera Fase, correspondiente a la obra estructural o gris (que incluyó la cimentación, la estructura de concreto y la estructura metálica de soporte), utilizando para ello los recursos públicos trasferidos por el Ministerio de Cultura; por su parte, la CPCC se obligó de manera exclusiva a financiar y ejecutar la Segunda Fase del proyecto, la cual comprendía las obras de ventanería exterior, los acabados interiores, la dotación física, el mobiliario y el montaje de los equipos requeridos para el funcionamiento del Museo.
[6] La CPCC adicionó $64.443.916 pesos en efectivo para la obra física, elevando su compromiso total de inversión en obra a $1.064.443.916 pesos. El valor de los aportes de Findeter se mantuvo.
[7] Según se indicó, al no aportar los recursos comprometidos, la CPCC dejó sin instalar los cerramientos exteriores esenciales —específicamente la ventanería de la cubierta y el recubrimiento de dorados—, dejando el edificio en obra gris, completamente abierto, desprotegido y expuesto al severo deterioro del entorno.

adelantaban actuaciones de adquisición o expropiación administrativa por parte del Distrito de Barranquilla".

8. 6) En 2019, con ocasión de varios requerimientos que hizo la Procuraduría, tanto los entes territoriales como la CPCC informaron sobre lo ocurrido. La CPCC explicó que se encontraba adelantando gestiones para obtener los recursos necesarios para continuar el proyecto, particularmente aquellos requeridos para el inicio de la Segunda Fase, relativa a los acabados interiores, la dotación, el montaje de equipos y el mobiliario del MAMBQ. Además, aceptó que carecía en ese momento de los recursos presupuestales líquidos e inmediatos para cumplir sus compromisos y agregó que se encontraba adelantando gestiones urgentes para reactivar el proyecto. Por su parte, el Distrito de Barranquilla se opuso a los requerimientos de la Procuraduría bajo el argumento de que el ente territorial no había sido parte de los convenios de asociación de 2015 y que, para evaluar la viabilidad de un apoyo financiero a la Segunda Fase, requería de un informe final avalado por la interventoría y del cierre financiero del convenio, documentos que no se le habían entregado. El Departamento del Atlántico omitió responder el requerimiento previo de la PGN.

9. 7) Como estrategia para mitigar el deterioro y reactivar el proyecto, el 30 de diciembre de 2019, FINDETER y la CPCC firmaron el Convenio de Asociación No. 84, cuyo objeto explícito consistió en aunar esfuerzos para rescatar y terminar la Primera Fase del proyecto[8]. La CPCC aceptó la obligación de financiar y ejecutar en su totalidad el objeto de ese Convenio.[9]

10. 8) Pese a los esfuerzos, se indicó que este Convenio no dio el resultado esperado porque, a juicio de la Procuraduría General de la Nación[10], su viabilidad financiera no estuvo respaldada por fondos disponibles, sino que los recursos que le correspondía aportar a la CPCC quedaron supeditados a que, en relación con el Lote 1, la CPCC recibiera un dinero después de un proceso "*largo, incierto y complejo de expropiación administrativa y venta de predios liderado por EDUBAR S.A. y el Distrito de Barranquilla*".

11. 9) En este punto, se explicó que, como jurídicamente la CPCC era mera comodataria y no podía, en consecuencia, enajenar el Lote 1, la propietaria del terreno, CLENA, la autorizó expresamente para negociar el predio y recibir de

[8] Para cumplir con este objeto general, en el parágrafo de la Cláusula Primera se diseñó un alcance estructurado en tres etapas operativas específicas, cuyo costo financiero debía ser asumido al 100% por la CPCC: Etapa I: Evaluación y Valoración: realizar un diagnóstico técnico y estructural profundo de las obras que habían quedado interrumpidas y expuestas a la intemperie desde 2017, para tener certeza absoluta de su estado de conservación. Etapa II: Atención a requerimientos y acciones correctivas: implementar de inmediato las reparaciones, el mantenimiento y las correcciones de las patologías de la estructura civil (como la corrosión por el salitre en la estructura metálica y la acumulación de agua en el sótano) que habían sido identificadas en las visitas técnicas de inspección de FINDETER y el Ministerio de Cultura en junio y agosto de 2019. Etapa III: Construcción, refuerzo, rehabilitación y/o construcción nueva: proceder formalmente con la culminación de la estructura física del edificio y los cerramientos pendientes.
[9] Para ello (la reconstrucción y culminación física de la estructura), se fijó un aporte estimado preliminar de $747.494.263 pesos a cargo exclusivo de la CPCC. Sin embargo, se incluyó un parágrafo que advertía que este valor podría modificarse (aumentar o disminuir) dependiendo de los hallazgos patológicos y estructurales que arrojara la Etapa I de diagnóstico.
[10] Se afirmó que al basar la financiación de una obra de tal envergadura en trámites judiciales de pertenencia de los lotes y en gestiones administrativas externas se agravó la vulneración de los derechos colectivos y el detrimento patrimonial de la infraestructura expuesta a la ruina.

forma directa el pago que el Distrito de Barranquilla giraría por la expropiación destinada al proyecto vial de la Carrera 50 (autorizada bajo el Decreto No. 0163 del 4 de abril de 2019). Sin embargo, este esquema financiero colapsó porque sobre el Lote 1, como se explicó, pesaban tres medidas cautelares por demandas de pertenencia de ocupantes informales. En esa medida, al estar el desembolso de los dineros legalmente condicionado al saneamiento definitivo de los títulos de propiedad, el Distrito de Barranquilla no pudo liberar los recursos, lo que dejó a la CPCC sin su única fuente de financiación, causando así la parálisis absoluta de la obra.

12. Respecto de la vulneración al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, la parte demandante se pronunció en los siguientes términos: **Respecto de la CPCC,** en síntesis, aseguró que era la llamada a responder en primer orden, debido al incumplimiento directo de sus obligaciones de cofinanciación estipuladas en el Convenio No. 13 de 2015. Así, hizo énfasis en que la CPCC no aportó los $1.000 millones líquidos presupuestados para la Segunda Fase de acabados, dotación y mobiliario. En esa medida, al dejar la estructura en obra gris y sin cerramientos exteriores esenciales (ventanas y recubrimiento), expuso la millonaria inversión previa del Estado a la intemperie, lo que causó el deterioro del edificio y puso los recursos públicos en riesgo de pérdida total.

13. Respecto de **Findeter,** se le atribuyó la vulneración por dos razones. Primero, por deficiencias de planeación: en 2015 viabilizó el convenio sin acreditar que la CPCC tuviera recursos ciertos, líquidos y disponibles para su aporte y, en 2019, celebró otro cuya financiación dependía de la venta o expropiación de un inmueble con situación jurídica controvertida. Segundo, porque, advertido el incumplimiento de la CPCC en 2017, asumió una conducta pasiva y negligente: no declaró el siniestro, exigió las pólizas ni promovió acciones judiciales de terminación e indemnización, sino que suspendió la obra y permitió su deterioro sin medidas de mitigación o resguardo técnico. Así, incumplió su deber legal y constitucional de mitigar el daño, al mantener durante años inconclusa, desprotegida e inactiva una infraestructura de alto valor.

14. Frente al **Ministerio de Cultura,** se le reprochó incumplir su deber de mitigar el daño, pues, pese a aportar $9.999.528.935, permitió que la inversión permaneciera en una obra inconclusa, sin utilidad y expuesta al deterioro, y pretendió desligarse por no ser parte del Convenio No. 013 de 2015.

15. Frente al **Departamento de Atlántico** se le reprochó no proteger los más de $12.600 millones invertidos en el Parque Cultural del Caribe, incumplir sus deberes de promoción cultural y no atender oportunamente los requerimientos preventivos del Ministerio Público.

16. Finalmente, respecto del **Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla,** se sostuvo que incumplió sus deberes de garante de los servicios y necesidades colectivas en su territorio, al no promover una solución efectiva para culminar el MAMBQ y ponerlo al servicio de la comunidad. Se le reprochó una actitud pasiva frente al deterioro de una infraestructura cultural ubicada en su jurisdicción.

1.2. Posición de la parte demandada y trámite relevante

17. **Findeter** contestó la demanda[11] y estructuró su defensa en tres argumentos principales. En primer lugar, sostuvo que cumplió las obligaciones derivadas del Convenio No. 013 de 2015, pues ejecutó el 100 % de los $9.999 millones aportados por el Ministerio de Cultura, y atribuyó a la CPCC la falta de terminación de las obras que debían financiarse con los recursos a cargo de esta. En segundo lugar, negó haber permanecido inactiva frente al incumplimiento, pues afirmó que requirió reiteradamente a la CPCC y que celebró el Convenio No. 084 de 2019 como mecanismo para procurar la reparación y culminación de las obras pendientes con cargo a dicha corporación. En tercer lugar, propuso las excepciones de inepta demanda, falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de responsabilidad, ambas, bajo el argumento de que en cumplió su parte. Adicionalmente, solicitó que se declarara el incumplimiento de la CPCC y se le ordenara reiniciar las obras.

18. El **Ministerio de Cultura** contestó la demanda[12] y sostuvo que no incurrió en pasividad, pues gestionó y desembolsó oportunamente $9.999.528.935, recursos que FINDETER ejecutó en su totalidad en la estructura del Museo. Afirmó que no tenía a su cargo la administración de esos recursos, ni la ejecución directa de la obra. Finalmente, señaló que el MAMBQ no estaba declarado como Bien de Interés Cultural nacional, ni se encontraba bajo su custodia o administración[13].

19. El **Departamento de Atlántico** contestó la demanda[14], se opuso integralmente a las pretensiones y negó haber vulnerado o amenazado derecho colectivo alguno por acción u omisión. Sostuvo que era ajeno a los hechos que originaron la controversia, pues no participó ni tuvo injerencia en la planeación, la celebración o la ejecución de los Convenios de Asociación Nos. 013 de 2015 y 084 de 2019, negocios jurídicos que fueron celebrados exclusivamente entre FINDETER y la CPCC[15].

[11] Archivo "43_ED_CONTESTACIONACCION".
[12] Archivo "46_ED_CONTESTACIONDEMANDA".
[13] Con fundamento en ello, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de responsabilidad por el incumplimiento del contratista y ausencia de vulneración de derechos colectivos.
[14] Archivo "32_ED_11CONTESTACIOND". Se aclara que, aunque en la contestación se indicó que la apoderada actuaba en nombre del Distrito de Barranquilla, en realidad el poder se otorgó desde el Departamento de Atlántico y posteriormente la misma abogada representó los intereses de esa parte.
[15] Con fundamento en esa falta de vinculación contractual, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó ser absuelto de toda responsabilidad.

20. El **Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla** contestó la demanda[16], se opuso a las pretensiones y negó haber vulnerado o amenazado los derechos colectivos invocados. Sostuvo que fue ajeno a la relación contractual, pues no participó en la estructuración o en la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 2808 de 2014 o de los Convenios de Asociación Nos. 013 de 2015 y 084 de 2019, razón por la cual propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva[17].

21. La CPCC no contestó la demanda. Además, mediante Auto de 18 de abril de 2022,[18] el Despacho sustanciador tuvo como pruebas las aportadas por las partes; adicionalmente, prescindió del periodo probatorio, tras considerar que no había otras pruebas por practicar y, finalmente, ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

1.3. Sentencia recurrida

22. El 3 de febrero de 2023, el Tribunal Administrativo de Atlántico amparó únicamente el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público[19] y ordenó a la CPCC y a Findeter que procedieran, de manera conjunta y solidaria, para que en el término de un mes adoptaran las medidas necesarias que permitieran el reinicio de las obras civiles con el fin de terminar la construcción y la puesta en funcionamiento del MAMBQ.

23. El Tribunal declaró vulnerado el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, pues la paralización del MAMBQ desde 2017 dejó $9.999.528.935 de recursos públicos invertidos en una obra inconclusa y expuesta al deterioro, y sin cumplir la finalidad para la cual fueron destinados. Después de concluir que el Departamento de Atlántico y el Distrito de Barranquilla carecían de responsabilidad[20] y que el Ministerio de Cultura no podía desligarse del proyecto[21], se enfocó en determinar la responsabilidad de la CPCC y de Findeter.

---

[16] Archivo "30_ED_10CONTESTACIOND".
[17] Además, atribuyó la paralización de la obra al incumplimiento de la CPCC en el aporte de los recursos a su cargo y afirmó que los recursos públicos administrados por Findeter fueron ejecutados en su totalidad. Agregó que evaluó la posibilidad de apoyar técnica y presupuestalmente la segunda fase del proyecto, pero condicionó su participación a la culminación de la primera fase y al correspondiente cierre financiero.
[18] Índice 3 de Samai del Tribunal.
[19] Además, el Tribunal negó el amparo de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural y de los consumidores y usuarios. Respecto del patrimonio cultural, consideró que, aunque el MAMBQ estaba destinado a una finalidad cultural, el inmueble no había sido declarado ni catalogado formalmente como Bien de Interés Cultural (BIC) de carácter nacional, por lo que no procedía su protección autónoma bajo esa categoría; sin perjuicio de ello, valoró la destinación cultural de los recursos dentro del análisis de la afectación al patrimonio público. En cuanto a los derechos de los consumidores y usuarios, estimó que, al permanecer la obra inconclusa y no haber entrado en funcionamiento, no se había configurado una relación efectiva de prestación del servicio con usuarios que permitiera declarar su vulneración de manera independiente.
[20] Dado que estas entidades territoriales no concurrieron como partes firmantes de la planeación o ejecución del Contrato Interadministrativo No. 2808 de 2014 ni de los Convenios de Asociación de 2015 y 2019.
[21] Aunque en la parte resolutiva de la sentencia el Tribunal **NO** impuso al Ministerio de Cultura una orden específica de contenido económico o de ejecución de las obras, en la motivación de la providencia consideró que dicha entidad no podía desligarse del proyecto, dado que había aportado los recursos públicos destinados a su ejecución. En ese sentido, señaló que el Ministerio mantenía deberes de seguimiento y control sobre la destinación de los recursos, orientados a mitigar su afectación y procurar que la inversión pública cumpliera efectivamente la finalidad de fomento cultural para la cual fue destinada.

24. Respecto de la **CPCC,** el Tribunal le atribuyó responsabilidad en la vulneración del patrimonio público porque, mientras los $9.999.528.935 aportados por el Ministerio de Cultura y administrados por FINDETER fueron ejecutados en su totalidad, aquella incumplió la contrapartida asumida en el Convenio No. 013 de 2015, que comprendía $1.064.443.916 para obra y $875.000.000 correspondientes a estudios y diseños, y dejó pendiente de materialización $581.618.862,74, lo que impidió ejecutar actividades necesarias para culminar el proyecto y expuso la inversión pública al deterioro. Asimismo, le reprochó una insuficiente planeación financiera, al asumir obligaciones sin acreditar recursos ciertos y disponibles, situación que no fue superada con el Convenio No. 084 de 2019, cuya financiación dependió de los recursos esperados de la venta o expropiación de inmuebles y, subsidiariamente, de recursos propios. Finalmente, consideró que su naturaleza privada no la eximía de responsabilidad, dado que participó directamente en un proyecto financiado mayoritariamente con recursos públicos y asumió obligaciones económicas indispensables para su culminación.

25. **Respecto de Findeter,** sostuvo que era responsable, en síntesis, por dos razones. En primer lugar, consideró que desconoció el deber de planeación contractual[22], pues celebró el Convenio No. 013 de 2015 sin verificar suficientemente que la CPCC contara con recursos ciertos y disponibles para efectuar los aportes a su cargo, con lo cual la culminación del proyecto quedó condicionada a expectativas futuras de financiación. También cuestionó que en el Convenio No. 084 de 2019 se hubiera acudido nuevamente a una fuente de financiación incierta, sustentada en los recursos esperados de la venta o expropiación de un inmueble cuya situación jurídica no se encontraba definitivamente resuelta. En segundo lugar, le reprochó deficiencias en la ejecución y el seguimiento después de la terminación del convenio en diciembre de 2017, al no adoptar oportunamente las medidas jurídicas necesarias frente al incumplimiento de la CPCC[23]. En consecuencia, declaró responsable a FINDETER y le ordenó, conjuntamente con la CPCC, adoptar las medidas necesarias para reiniciar y culminar las obras civiles del museo.

1.4. Recurso de apelación

26. Findeter presentó **recurso de apelación**[24] en el que se opuso a la decisión de primera instancia y solicitó que se condenara únicamente a la CPCC.

27. a) Frente al reproche por el desconocimiento del deber de planeación, sostuvo que existían elementos objetivos para confiar en la capacidad de la

[22] Para aplicar este deber, citó tres providencias de esta Corporación: Exp. 51489, 55855 y 43055, según las cuales en los negocios jurídicos del Estado se impone el deber de planeación.
[23] Se indicó que se toleró el retraso mediante la firma de 8 prórrogas sucesivas e, incluso, un nuevo convenio después de dos años de estar inconclusa la obra.
[24] Índice 21 Samai Tribunal Administrativo.

CPCC: su solidez institucional[25]; la autorización de su Consejo Directivo del 26 de septiembre de 2014, para aportar $1.000 millones, recogida en la propuesta del 3 de octubre de 2014; y los inmuebles con matrículas Nos. 040-526513 y 040-526514, como respaldo patrimonial. Añadió que la venta o expropiación del predio colindante no era una mera expectativa y que el Convenio No. 084 de 2019 dejó una "*salvaguarda*" en la medida en que previó que, si esos recursos no se obtenían en los primeros seis meses, la CPCC debía cumplir con recursos propios, so pena de atenerse las consecuencias negociales correspondientes.

28. b) Frente al reproche por las deficiencias en el seguimiento negocial, Findeter negó haber permanecido pasiva y afirmó que desplegó medidas negociales, conciliatorias y judiciales. Destacó la demanda de controversias contractuales 08001-23-33-000-2021-00124-00, en la que solicitó declarar el incumplimiento de la CPCC y reclamó $747.494.263 por perjuicios e intereses y $53.300.000 por costos de interventoría, así como las solicitudes de impulso procesal de 2022 y 2023 presentadas al interior de ese proceso. También invocó la conciliación extrajudicial, el proceso ejecutivo por obligación de hacer y el seguimiento al Convenio No. 084 de 2019 mediante estudios técnicos, la aprobación del plan de trabajo y el procedimiento de apremio ante los retrasos de la CPCC[26]. Finalmente, sostuvo que ejecutó el 100% de los $9.999.528.935 aportados por el Ministerio de Cultura y, por ello, negó que existiera un nexo causal entre su actuación y la paralización del proyecto[27].

1.5. Trámite relevante en segunda instancia

29. El asunto fue repartido en la Sección Primera de esta Corporación el 14 de junio de 2023[28]. El 30 de agosto de 2024, se remitió a esta Sección por competencia[29]. El 20 de septiembre de 2024 se repartió en este despacho y el 10 de marzo de 2025, tras verificar que el recurso había sido admitido, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión[30]. El Ministerio Público presentó concepto y el Ministerio de Cultura y el Departamento de Atlántico presentaron alegatos de conclusión. Las demás partes guardaron silencio.

30. **El Ministerio Público** allegó concepto[31] en el que pidió que se confirmara la decisión de primera instancia porque (a) la prolongada paralización del MAMBQ puso en riesgo los $9.999.528.935 de recursos públicos invertidos en la

[25] La entidad sin ánimo de lucro está integrada por entidades como la Cámara de Comercio de Barranquilla, la Fundación Julio Mario Santo Domingo, la Corporación Luis Eduardo Nieto Arteta, la Fundación Argos, la Fundación Promigas, la Fundación Cinemateca del Caribe, la Fundación Museo de Arte Moderno de Barranquilla, Acesco S.A. y Publicar S.A.
[26] Añadió que, al 27 de enero de 2023, verificó que frente a una ejecución programada del 58,92%, solo se había alcanzado el 21,74%, lo que representaba un atraso del 37,18%; por ello, inició el procedimiento de apremio previsto negocialmente, que fue ratificado por el Comité de Contratación No. 45 del 8 de marzo de 2023, con la imposición a la CPCC de una sanción de $74.749.426,3, la cual fue notificada el 10 de marzo siguiente.
[27] Concluyó indicando que cumplió íntegramente sus obligaciones y, a partir de ello, negó la existencia de un nexo causal entre su conducta y la paralización de la obra, al considerar que los recursos públicos fueron efectivamente materializados en la edificación, y que no existió desvío, pérdida o inejecución de dineros de la Nación que pudiera serle imputable.
[28] Índice 3 Samai.
[29] Índice 25 Samai.
[30] El término corrió entre el 19 de marzo de 2025 y el 26 de marzo de 2025.
[31] Archivo "100_Memorial_NGB_100Concepto"

estructura, configurando una afectación al patrimonio público; (b) Findeter desconoció el deber de planeación al celebrar el Convenio No. 084 de 2019 con la CPCC, cuya insuficiencia financiera ya conocía; y (c) Findeter no podía desligarse del incumplimiento de la CPCC, pues tenía a su cargo la administración de los recursos, la ejecución contractual y la interventoría, razón por la cual consideró procedente mantener la orden conjunta impuesta en primera instancia.

31. **El Ministerio de Cultura** presentó sus alegaciones en término[32] y solicitó confirmar la sentencia. Sostuvo que cumplió al transferir a Findeter los $9.999.528.935, que esta última asumió la administración y control del proyecto y omitió adoptar oportunamente medidas frente al incumplimiento de la CPCC, y que la protección del patrimonio público no podía quedar supeditada al resultado de los procesos judiciales promovidos posteriormente por Findeter.[33]

32. **El Departamento de Atlántico** presentó sus alegaciones en término y señaló[34] que no tenía interés directo en la apelación, pues la sentencia no le impuso condena alguna, pero solicitó modificarla únicamente para declarar expresamente probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar acreditado que fue ajeno a la relación negocial y a la ejecución del proyecto.

33. El 9 de septiembre de 2026, el magistrado Fredy Ibarra Martínez manifestó su impedimento para conocer de este asunto con fundamento en la causal 3 y 4 del artículo 130 del CPACA, debido a que su cónyuge se desempeñó durante varios años en calidad de Asesora Grado 24 de la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado y, actualmente, sin solución de continuidad de esa vinculación laboral, funge como Procuradora Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en calidad de Agente de la Procuraduría General de la Nación. En la parte resolutiva de esta providencia se declarará fundado este impedimento.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Síntesis de la controversia - 2.2. Análisis sustantivo - 2.3. Sobre la condena en costas

2.1. Síntesis de la controversia

34. La Sala modificará la sentencia de primera instancia. En efecto, además de encontrarse acreditada la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, se concluye que Findeter contribuyó a esa afectación, pues incurrió en deficiencias en la planeación del proyecto, contrarias a los principios de eficiencia y economía que regían la gestión de los recursos

[32] Archivo "103_103_MemorialWeb_Otro-ESCRITODESCORRETRA".
[33] Archivo "100_100_MemorialWeb_Otro-1PRONUNCIAMIENTOAP".
[34] Archivo "100_100_MemorialWeb_Otro-1PRONUNCIAMIENTOAP"

públicos, y las actuaciones que posteriormente adelantó frente al incumplimiento de la CPCC no fueron oportunas ni eficaces para superar la prolongada paralización de la obra. En consecuencia, no prosperan los argumentos de la apelación. No obstante, dado que han transcurrido más de seis años desde la presentación de la demanda, la Sala ajustará la orden para precisar que FINDETER y la CPCC deberán no solo ejecutar las acciones a su alcance para avanzar en la terminación del MAMBQ, sino también adelantar y/o continuar, cuando resulte necesario, las gestiones de coordinación y articulación con otras autoridades, entidades o actores que puedan contribuir al cumplimiento efectivo de esa finalidad y, con ello, a la protección del derecho colectivo amparado.

2.2. Análisis sustantivo

35. **Frente a la vulneración a la defensa del patrimonio público**. Se acreditó que, con fundamento en el Contrato Interadministrativo No. 2808 del 23 de diciembre de 2014, celebrado entre el Ministerio de Cultura y FINDETER, esta última y la CPCC suscribieron el Convenio de Asociación No. 013 de 2015, cuyo objeto consistió en "*aunar esfuerzos entre las partes para construir la nueva sede del Museo de Arte Moderno de Barranquilla (MAMBQ), que hace parte del Parque Cultural del Caribe, con base en los planos de construcción,* [las] *especificaciones técnicas y* [el] *presupuesto previamente aprobados por FINDETER*"[35]. El plazo inicial del convenio se extendía desde su suscripción, en mayo de 2015, hasta el 31 de diciembre 2015; sin embargo, mediante el Otrosí No. 1 y una sucesión de 8 prorrogas[36], su ejecución se extendió hasta el 15 de diciembre de 2017, fecha en la que también finalizó el contrato interadministrativo que servía de marco para la administración de los recursos[37].

36. De igual forma, quedó acreditado que, al finalizar la ejecución contractual, el 15 de diciembre de 2017, el MAMBQ presentaba un avance estructural significativo, pero permanecía inconcluso: se habían ejecutado la cimentación y las estructuras de concreto y metálica, mientras subsistían actividades necesarias para cerrar y completar la edificación; entre ellas los muros, la ventanería, las fachadas, los exteriores y los recubrimientos de cubierta[38]. Esa situación persistía al momento de presentarse la demanda, el 28 de enero de 2020[39], pues el 30 de diciembre de 2019 Findeter y la CPCC celebraron el Convenio de Asociación No. 084 precisamente para "*terminar la primera etapa de la construcción de la nueva sede del Museo de Arte Moderno de Barranquilla*". Incluso, es cierto como lo indicó el Ministerio Público en su concepto[40] que, en el registro de Obras Inconclusas de la Contraloría General de la República[41], el proyecto, identificado con el Código Único de Obra 5633

[35] Archivo "28_ED_1DEMANDA". Págs. 150 a 185.
[36] Archivo "28_ED_1DEMANDA".
37 Archivo "47_ED_CONTRATOINTERADMINI" Aportado por el Ministerio de Cultura en la contestación. De conformidad con el contrato y las prórrogas, el contrato finalizó formal y definitivamente el 15 de diciembre de 2017.
[38] Convenio de Asociación No. 84 de 2019, contenido en el archivo "28_ED_1DEMANDA". Págs. 211 a 224.
[39] Índice 1 Samai tribunal.
[40] Archivo "10_10_RECEPCIONMEMORIAL_CONCEPTO202000039"
[41] https://obrasinconclusas.contraloria.gov.co/.

–MAMBQ–, figura como "*obra civil inconclusa*", con un avance reportado del 87% y que la causa de su falta de terminación se atribuyó al incumplimiento de la CPCC en el aporte de los recursos necesarios. En consecuencia, se acreditó que, pese al alto porcentaje de ejecución alcanzado, el MAMBQ no fue culminado ni puesto en funcionamiento.

37. A partir de estos hechos, para la Sala resulta evidente la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público. No se está ante un simple retraso contractual, sino ante un proyecto financiado con recursos públicos, cuya terminación estaba prevista para el 15 de diciembre de 2017 y que, pese a haber alcanzado un avance del 87 %, permanece inconcluso y sin prestar el servicio cultural para el cual fue concebido. Esta situación evidencia una gestión fiscal contraria a los principios de eficiencia, eficacia y economía, pues los recursos invertidos no alcanzaron la finalidad pública perseguida y quedaron materializados en una infraestructura improductiva y expuesta al deterioro. Se configura así una de las manifestaciones más graves de afectación del patrimonio público: una inversión estatal sustancialmente ejecutada que, por no culminarse ni entrar en funcionamiento, compromete simultáneamente la conservación de los recursos públicos y el beneficio social que debía obtenerse con ellos. La situación corresponde, además, al fenómeno denominado "*elefante blanco*", referido a obras financiadas con recursos públicos que permanecen inconclusas, abandonadas o sin utilidad social. En esas condiciones, difícilmente podría identificarse un supuesto que revele con mayor claridad la afectación del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.

38. **Frente a la responsabilidad de Findeter**. Acreditada la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, corresponde determinar si, como sostiene Findeter, su conducta no contribuyó a esa afectación, por haber observado las exigencias de planeación y desplegado las actuaciones necesarias para procurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la CPCC. Para resolver esos reparos, la Sala examinará las normas aplicables al Convenio de Asociación No. 013 de 2015 y, a partir de allí, la planeación y el seguimiento desplegados por Findeter. Este análisis se limitará a establecer la incidencia de esas actuaciones en la vulneración del derecho colectivo.

39. La Sala advierte que el Convenio de Asociación No. 013 de 2015 encuentra respaldo en el régimen de derecho privado que gobierna a los celebrantes. Para la época de los hechos, Findeter se organizaba como un establecimiento de crédito bajo la forma de sociedad de economía mixta (Decreto 4167 de 2011, art. 6), sometida en su actividad contractual al derecho privado y expresamente excluida del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública por mandato del parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. A su vez, la CPCC, según sus estatutos[42], ostenta la naturaleza de persona jurídica de carácter privado sin ánimo de lucro. De esta forma, las partes

[42] Archivo "5_ED_DEMANDAACCIONPOPUL" pág. 72 a 90

utilizaron el convenio asociativo de fomento y cooperación para canalizar la colaboración entre ambas entidades, bajo las reglas del derecho común.

40. Frente a que desconoció la planeación. Antes de entrar en el fondo, debe precisarse que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, las entidades estatales sometidas a un régimen contractual exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deben observar, en desarrollo de su actividad contractual, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política[43]. En esa medida, el sometimiento de Findeter al derecho privado no la relevaba de los deberes constitucionales que rigen la gestión de recursos públicos. En particular, el artículo 267 de la Constitución dispone que el control de la gestión fiscal se ejerce con fundamento, entre otros, en los principios de eficiencia y economía[44].

41. Desde esa perspectiva, al margen de que el principio de planeación gobierne o no los contratos estatales de derecho privado en los términos del Estatuto General de Contratación Estatal, lo cierto es que la planeación constituye un instrumento para concretar aquellos mandatos constitucionales, pues una gestión eficiente y económica exige verificar, antes de comprometer recursos públicos, la viabilidad del proyecto y la suficiencia de las condiciones necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. Por ello, la Sala analizará si Findeter adoptó razonablemente esas previsiones y si las deficiencias advertidas contribuyeron a la afectación del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.

42. Precisado lo anterior, la Sala comparte la conclusión del Tribunal en cuanto a que Findeter incurrió en deficiencias en la planeación del proyecto, contrarias a los principios de eficiencia y economía. En primer lugar, la sola integración de la CPCC por entidades reconocidas y de renombre no constituía un elemento objetivo suficiente para acreditar que disponía de los recursos necesarios para asumir el aporte comprometido. La CPCC era una persona jurídica autónoma, con patrimonio propio y separado del de sus integrantes, de modo que la capacidad económica o solvencia de estos no podía trasladarse ni presumirse en cabeza de la corporación. Por tanto, el respaldo institucional de sus miembros no sustituía la verificación efectiva de su capacidad financiera y de la disponibilidad de los recursos necesarios para ejecutar el convenio. Adicionalmente, aunque la propuesta del 3 de octubre de 2014 aludió a una autorización del Consejo Directivo de la CPCC[45] para aportar $1.000 millones,

[43] En consecuencia, las sentencias invocadas por el Tribunal para sostener que debía aplicarse el principio de planeación, referidas a contratos regidos por dicho estatuto (Consejo de Estado. Sección Tercera. Exps. 51489, 55855 y 43055) no podían aplicarse sin siquiera explicar previamente por qué sus reglas resultaban extensibles a la actividad contractual de Findeter, sometida al derecho privado

[44] Artículo 267 Constitucional: (…) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

[45] A la misma se hace alusión en la propuesta presentada a Findeter el 3 de octubre de 2014.

esta no fue aportada al proceso y, en todo caso, no acreditaba la existencia ni disponibilidad efectiva o liquida de esos recursos. Si bien a la CPCC, por ser una entidad privada, no le era exigible un certificado de disponibilidad presupuestal, Findeter debía verificar materialmente su capacidad para efectuar el aporte comprometido, por ejemplo, requiriendo el estado de la situación financiera, el estado de resultados, las certificaciones de ingresos y gastos, etc.

43. En segundo lugar, tampoco los inmuebles con matrículas Nos. 040-526513 y 040-526514 acreditaban la capacidad financiera de la CPCC. El propio Convenio No. 013 de 2015[46] evidenciaba que FINDETER conocía la existencia de controversias sobre el dominio y que pesaban medidas cautelares respecto de esos predios. Por tanto, su existencia como activos patrimoniales no demostraba liquidez ni disponibilidad oportuna de recursos para cumplir el aporte comprometido.

44. Tampoco prospera el argumento sobre la planeación del Convenio No. 084 de 2019. Aunque el Decreto 0163 de 2019 declaró la urgencia para la adquisición del Lote 1, al celebrarse el convenio los recursos aún no estaban disponibles, pues dependían de la negociación o expropiación y del posterior pago de un inmueble con controversias sobre su dominio. Así, la financiación de una obra inconclusa desde hacía dos años quedó nuevamente sujeta a recursos futuros cuya obtención no estaba asegurada[47]. Finalmente, no es de recibo la supuesta "salvaguarda" que Findeter pactó en el Convenio 084 de 2019: si la venta o la expropiación no generaban recursos en el primer semestre de 2020, la financiación volvía a depender de recursos propios de la CPCC, que ya había incumplido su aporte bajo el Convenio No. 013. Así, la cláusula regulaba el fracaso de la fuente principal, pero no garantizaba una fuente alternativa cierta, líquida y disponible.

45. Frente al seguimiento negocial y a las medidas adoptadas ante el incumplimiento de la CPCC. Aunque las consideraciones precedentes resultan suficientes para confirmar la decisión de ordenar a FINDETER, conjuntamente con la CPCC, adoptar las medidas necesarias para reiniciar y culminar las obras civiles del MAMBQ, la Sala estima necesario pronunciarse sobre el argumento de la apelante según el cual el Tribunal desconoció las actuaciones que adelantó para exigir el cumplimiento de las obligaciones de la Corporación y hacer efectivas las garantías contractuales. Este análisis no tiene por objeto determinar cuál de las partes incumplió los Convenios de Asociación Nos. 13 y 84, ni establecer las consecuencias económicas derivadas de ese eventual incumplimiento, materias propias del juez del contrato, sino establecer si las

[46] Cláusula Segunda, obligaciones y declaraciones generales de las partes. (…) Parágrafo. La CORPORACIÓN declara que en la actualidad recaen sobre el Lote número 2, identificado con el número de matrícula inmobiliaria No. 040-526514, medidas cautelares inscritas en las anotaciones primera y segunda con ocasión de sendas demandas en procesos de pertenencia, así como la medida cautelar inscrita en la anotación número tres, de oferta de compra de bien urbano; sin embargo, manifiesta en declaración bajo la gravedad de juramento ante la Notaría Novena del círculo notarial de Barranquilla, que las decisiones judiciales y administrativas, únicamente están relacionadas con el derecho de dominio sobre el predio "Lote número 1", identificado con el Número de Matrícula Inmobiliaria 040-526513 y no sobre el Lote número 2, antes señalado, en el cual se propone realizar la construcción del MAMBQ.
[47] Convenio de asociación de 2019.

gestiones invocadas por Findeter desvirtúan la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público o permiten excluirla de las medidas necesarias para superarla.

46. En el recurso de apelación, Findeter sostuvo que promovió el medio de control de controversias contractuales identificado con el número de radicado 08001-23-33-000-2021-00124-00, con el propósito de que se declarara el incumplimiento del Convenio No. 013 de 2015, sus modificaciones, así como del Convenio No. 084 de 2019 y su otrosí, y reclamó $747.494.263 por perjuicios e intereses, así como $53.300.000 por costos de interventoría.

47. Al respecto, lo primero que debe precisarse es que la existencia de ese proceso no desplaza ni torna improcedente la presente acción popular, pues ambos mecanismos persiguen finalidades distintas. Mientras en la controversia contractual corresponde al juez natural del contrato definir el incumplimiento, sus efectos económicos y las demás consecuencias propias de la relación negocial, en esta acción corresponde establecer si las acciones u omisiones desplegadas en la planeación, la ejecución y el seguimiento del proyecto vulneraron el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, y adoptar las medidas necesarias para superar esa afectación.

48. En segundo lugar, la sola promoción de ese medio de control tampoco demuestra que Findeter hubiera adoptado oportunamente medidas eficaces para conjurar la afectación del patrimonio público. La demanda fue presentada apenas el 1 de marzo de 2021, pese a que, desde diciembre de 2017, había finalizado el Convenio No. 13 sin que se culminaran las obras a cargo de la CPCC, y el MAMBQ permanecía inconcluso. A ello se suma que, consultado el sistema de gestión judicial SAMAI, la Sala constató que, mediante auto de 8 de mayo de 2026, la demanda fue rechazada porque FINDETER no subsanó los defectos advertidos en el auto inadmisorio, pese a haber sido requerida para ello; incluso, antes de esa decisión había solicitado su retiro[48]. Así, la actuación judicial que se invoca como demostración de las medidas adoptadas frente al incumplimiento no solo fue iniciada varios años después de materializada la paralización de la obra, sino que terminó sin que pudiera siquiera trabarse la controversia contractual por falta de subsanación de la propia demanda.

49. En consecuencia, no es cierto que la apelante hubiera agotado todas las gestiones razonablemente exigibles para asegurar el cumplimiento negocial y proteger oportunamente la inversión pública. Si bien adelantó requerimientos y promovió actuaciones posteriores, estas no resultaron suficientes ni eficaces para evitar que la obra permaneciera inconclusa durante varios años. La propia trayectoria del medio de control contractual que invoca —presentado tardíamente y finalmente rechazado por falta de subsanación— demuestra que no puede sostenerse, como lo hace Findeter en la apelación, que desplegó de

[48] Índice 9 del módulo de Samai de ese expediente.

manera integral, oportuna y eficaz todas las medidas a su alcance. Por las razones expuestas, se confirmará la decisión.

50. Por las razones expuestas, se confirmará la decisión que amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público y ordenó a la CPCC y a FINDETER adoptar, de manera conjunta y solidaria, las medidas necesarias para culminar la construcción y poner en funcionamiento el MAMBQ. Sin embargo, la Sala modificará el alcance de esa orden en dos aspectos: primero, para precisar los plazos para su cumplimiento y, segundo, para adecuar las medidas de protección a la situación actual del proyecto, dado el tiempo transcurrido desde la presentación de la demanda hasta la presente sentencia.

51. Frente a la primera modificación, la sentencia de primera instancia ordenó a la CPCC y a FINDETER que, de manera conjunta y solidaria, dentro del mes siguiente a su notificación, adoptaran las medidas necesarias para reiniciar las obras y culminar la construcción del MAMBQ. La Sala mantendrá ese término para adoptar e iniciar la ejecución de las medidas necesarias, pero precisará un plazo máximo para alcanzar el resultado perseguido por la orden. En consecuencia, la construcción deberá estar culminada dentro del año siguiente a la notificación de esta sentencia. Así, el término de un mes corresponde al inicio efectivo de las actuaciones y el de un año al cumplimiento integral de la orden.

52. Frente a la segunda modificación, dado que han transcurrido más de seis años desde la presentación de la demanda, esto es, el 28 de enero de 2020, la orden deberá atender al estado actual del proyecto. Por ello, FINDETER y la CPCC deberán, en primer lugar, verificar el estado técnico, jurídico y financiero de la edificación y, a partir de ese diagnóstico, adelantar todas las actuaciones necesarias para culminar y poner en funcionamiento el MAMBQ. Para ese propósito, deberán realizar las gestiones jurídicas, administrativas, técnicas y financieras a su alcance y coordinarse con las autoridades, entidades o particulares que puedan contribuir al cumplimiento de la orden, especialmente con el Distrito de Barranquilla. Con ello se busca permitir la concurrencia de los actores necesarios para lograr la terminación efectiva del proyecto y garantizar la protección del bien y del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.

53. Adicionalmente, como la sentencia de primera instancia no dispuso un mecanismo específico de seguimiento, la Sala conformará un comité de verificación, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, encargado de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas. Estará integrado por el juez de primera instancia, el Ministerio Público, FINDETER, la CPCC, un representante del Ministerio de Cultura y un representante del Distrito de Barranquilla. La participación de estas dos últimas entidades se justifica por su relación con la ejecución y finalidad del proyecto: el Ministerio de Cultura aportó los recursos públicos destinados a su construcción y el Distrito es la entidad territorial en cuya jurisdicción se encuentra el MAMBQ. Su integración al comité no comporta la

extensión de las órdenes impartidas a FINDETER y a la CPCC ni la atribución de responsabilidad por la vulneración del derecho colectivo, sino que busca facilitar la coordinación institucional necesaria para el cumplimiento efectivo del fallo. El comité se reunirá, como mínimo, una vez cada tres meses para verificar los avances y promover la coordinación de las actuaciones necesarias para la culminación del MAMBQ.

54. Finalmente, la Sala no se pronunciará sobre la solicitud formulada por el Departamento del Atlántico en los alegatos de segunda instancia. Como no fue afectado por la sentencia ni la apeló, no le asiste un interés para recurrir que habilite la competencia del superior para adicionar el fallo y declarar, como lo pretende, su falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.3. Sobre la condena en costas

50. De conformidad con el artículo 38[49] de la Ley 472 de 1998 y el numeral 1 del artículo 365[50] del CGP, se condenará en costas de segunda instancia a Findeter, las cuales deberán ser pagadas a favor de la PGN. Las costas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el magistrado Fredy Ibarra Martínez.

SEGUNDO: MODIFICAR el numeral segundo de la Sentencia de 3 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Atlántico, que quedará así:

> *"SEGUNDO: ORDENAR a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. —FINDETER— y a la Corporación Parque Cultural del Caribe —CPCC— que, de manera conjunta y solidaria, dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia, verifiquen el estado técnico, jurídico y financiero actual del proyecto y, con fundamento en ese diagnóstico, adopten e inicien la ejecución de las medidas jurídicas, administrativas, técnicas y financieras*

[49] Artículo 38 (se trascribe): *"El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Solo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar."*

[50] Artículo 365 (se trascribe): *"En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código (…)".*

necesarias para culminar el Museo de Arte Moderno de Barranquilla —MAMBQ—.

Para el cumplimiento de esta orden, FINDETER y la CPCC deberán, además, adelantar las gestiones de coordinación y articulación con las autoridades, entidades públicas o privadas y demás actores que puedan contribuir a alcanzar dicha finalidad, especialmente con el Distrito de Barranquilla.

La construcción del MAMBQ deberá estar culminada a más tardar, dentro del año siguiente a la notificación de esta providencia, con el fin de garantizar la protección efectiva del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público."

TERCERO: CONFORMAR, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, un Comité de Verificación del Cumplimiento de la Sentencia, integrado por el juez de primera instancia, quien lo presidirá, el Ministerio Público, un representante de FINDETER, un representante de la CPCC, un representante del Ministerio de Cultura y un representante del Distrito de Barranquilla. El Comité se reunirá como mínimo una vez cada 3 meses y tendrá a su cargo verificar los avances en el cumplimiento de las órdenes impartidas, promover la coordinación entre sus integrantes y realizar el seguimiento de las actuaciones encaminadas a culminar la construcción del MAMBQ.

CUARTO: CONDENAR en costas de esta instancia a Findeter, las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia, y se pagarán a favor de la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección
IMPEDIDO

Firmado Electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado