



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandados: Municipio de Chía y otro
Referencia: Controversias contractuales

1. La Sala decide sobre las solicitudes de aclaración y adición elevadas por los demandados, municipio de Chía e Iluminaciones de la Sabana S.A.S., frente a la sentencia del 11 de julio de 2025, dictada dentro del proceso de la referencia¹.

ANTECEDENTES

2. El 11 de julio de 2025², esta Subsección dictó fallo de segunda instancia dentro del proceso de la referencia, con el cual modificó la providencia impugnada *-que declaró la nulidad del Contrato de Concesión No. 635 de 2018 celebrado entre los sujetos accionados y difirió por el término de 10 meses los efectos de esa decisión-*, para: (i) confirmar la invalidación del negocio jurídico cuestionado; (ii) precisar la modulación de dicha declaratoria y de la condena en abstracto sobre las restituciones mutuas; y (iii) revocar la condena en costas de primera instancia.
3. Con memorial radicado el 28 de julio siguiente, la entidad territorial presentó múltiples solicitudes de aclaración de la aludida sentencia de esta Sala, específicamente, sobre sus ordinales primero, segundo y tercero; asimismo, deprecó la adición en punto de dos aspectos que consideró parte de la *litis* y que no se habría abordado, como a continuación se relaciona (transcrito *in extenso*, por su pertinencia, con sus propios énfasis y errores):

“i. LA ACLARACIÓN DEL RESUELVE PRIMERO.

Del resuelve primero es necesario para este extremo procesal aclarar la siguiente expresión: “PRIMERO: Declarar, por las razones expuestas, la nulidad absoluta del contrato No. 635 del 28 de diciembre de 2018, suscrito por el Municipio de Chía y la Sociedad Iluminaciones de la Sabana SAS” (destacado nuestro).

(...)

El concepto y las frases contenidas en el resuelve primero ofrecen verdadero motivo de duda, así como la motivación que influye sobre estas porque, al declarar la nulidad absoluta

¹ Las solicitudes fueron oportunas, dado que la notificación personal de la sentencia se efectuó por correo electrónico el 22 de julio de 2025 (índice 104 SAMAI) y, conforme al artículo 205 del CPACA, la misma se entiende realizada *“una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje”*, por lo que el término de ejecutoria corrió del 25 al 29 de julio de 2025, y los escritos que ahora se resuelven se presentaron en ese lapso.

² Índice 102 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandados: Municipio de Chía y otro
Referencia: Controversias contractuales

del contrato No.635 de 28 de diciembre de 2018, nada dice o resuelve sobre la situación jurídica del acto administrativo de adjudicación del proceso de licitación pública LP-028 de 2018 que le sirve de sustento para la validez y existencia de dicha sentencia.

(...)

Con base en lo anterior, y en el espíritu de la aclaración de las expresiones de la sentencia o que influyan en el resuelve primero de la sentencia de 11 de julio de 2025, para el Municipio de Chía es sustancial en aras de garantizar la plena legalidad de los procesos y actuaciones administrativas que debe surtir con la ejecutoria de esta providencia judicial, que se exprese en dicho resuelve que el acto administrativo de adjudicación de la licitación LP-028 de 2018 se encuentre contenido en dicho resuelve y se señale expresamente que este se entiende revestido de legalidad

(...)

ii. LA ACLARACIÓN DEL RESUELVE SEGUNDO.

Del resuelve segundo es necesario para este extremo procesal aclarar la siguiente expresión: “SEGUNDO: (...) efectúe la contratación para que se garantice la prestación del servicio de operación, administración, mantenimiento, modernización, reparación y expansión del sistema de alumbrado público en el municipio de Chía” (destacado nuestro).

(...)

Se requiere y es necesario para el Municipio de Chía que se aclare por el Honorable Despacho en el resuelve segundo citado a qué se refiere **que se efectúe la contratación**, en atención a la complejidad que comprende el proceso contractual para la operación, administración, mantenimiento, modernización, reparación y expansión del sistema de alumbrado público, porque de no lograrse efectuar la contratación como señala el resuelve debería en la motivación de la ratio decidendi y en ese resuelve determinar una alternativa en caso de no lograr efectuarse la contratación, por lo que también debería precisarse en el numeral señalado a qué se refiere con que **pueda afectar negativamente la prestación del servicio de alumbrado público**, dado que así como fue indeterminada la decisión del a quo, consideramos que lo es la sentencia de su Honorable Despacho, en atención a darle cumplimiento por la autoridad municipal

iii. LA ACLARACIÓN DEL RESUELVE SEGUNDO

Del resuelve segundo es necesario para este extremo procesal aclarar la siguiente expresión: “SEGUNDO: (...) Los efectos de la nulidad del contrato solo se producirán cuando el negocio jurídico correspondiente se haya perfeccionado” (destacado nuestro).

(...)

El concepto y las frases contenidas en el resuelve segundo citadas ofrecen verdadero motivo de duda, así como la motivación que influye en este resuelve cuando en el numeral 122 no aclara a qué se refiere con perfeccionamiento del negocio jurídico, cuando afirma que “para precisar que los efectos de su nulidad solo se producirán cuando se haya perfeccionado el negocio jurídico para la prestación del servicio de alumbrado público o, en todo caso, cuando hayan transcurrido los 10 meses allí indicados, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia. El mismo efecto, por idéntico interregno, se debe predicar de las restituciones mutuas (ordenadas en el ordinal tercero de la sentencia impugnada) que se deriven de la eventual anulación, como se detallará en acápite posterior”.

El concepto y las frases contenidas en el resuelve segundo citadas no se despejan o aclaran con el numeral 131 de la parte motiva de la ratio decidendi en donde no explica a qué se refiere o qué entiende por perfeccionado el negocio jurídico para la prestación del servicio de alumbrado público.

(...)

iv. LA ACLARACIÓN DEL RESUELVE SEGUNDO

Del resuelve segundo es necesario para este extremo procesal aclarar la siguiente expresión: “SEGUNDO: (...) o, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo de los 10 meses antes indicado” (destacado nuestro).



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandados: Municipio de Chía y otro
Referencia: Controversias contractuales

Se requiere y es necesario para el Municipio de Chía que se aclare por el Honorable Despacho en el resuelve segundo citado a qué se refiere **cuando haya transcurrido el plazo de los 10 meses**, en atención a la complejidad que comprende el proceso contractual para la operación, administración, mantenimiento, modernización, reparación y expansión del sistema de alumbrado público, porque de no lograrse efectuar la contratación como señala el resuelve debería en la motivación de la ratio decidendi y en ese resuelve determinar una alternativa en caso de no lograr efectuarse la contratación, por lo que también debería precisarse en el numeral señalado a qué se refiere con que **pueda afectar negativamente la prestación del servicio de alumbrado público**, dado que así como fue indeterminada la decisión del a quo, consideramos que lo es la sentencia de su Honorable Despacho, en atención a darle cumplimiento por la autoridad municipal.

(...)

v. LA ACLARACIÓN DEL RESUELVE SEGUNDO

Del resuelve segundo es necesario para este extremo procesal aclarar la siguiente expresión: “SEGUNDO: (...) computado desde la ejecutoria de esta providencia, lo que ocurra primero” (destacado nuestro).

(...)

El concepto y las frases contenidas en el resuelve segundo citadas no se despejan o aclaran con el numeral 131 de la parte motiva de la ratio decidendi en donde no es claro qué puede hacer el Municipio de Chía cuando ocurra una de las dos situaciones señaladas que son indeterminadas y sin saber a qué se refiere por perfeccionado el contrato, puesto que no se explica cómo se estimó este plazo según la complejidad del proceso contractual para la operación, administración, mantenimiento, modernización, reparación y expansión del sistema de alumbrado público, y no se ofrece a la entidad municipal las condiciones de lo que pueda ocurrir primero, cuando esto no sea posible concretar por razones ajenas a la entidad municipal y en aras de ser obediente a la decisión judicial que no es clara y precisa.

(...)

vi. LA ACLARACIÓN DEL RESUELVE TERCERO

Del resuelve tercero es necesario para este extremo procesal aclarar la siguiente expresión: “TERCERO: (...) que hayan sido ejecutadas por la sociedad concesionaria hasta el acaecimiento del hito de que trata el punto resolutivo segundo” (destacado nuestro).

(...)

El concepto y las frases contenidas en el resuelve tercero citadas no se despejan o aclaran con el numeral 130 de la parte motiva de la ratio decidendi, cuando al determinar los parámetros para la liquidación de la condena en abstracto se condiciona lo que puede ocurrir desde la ejecutoria de la sentencia y hasta la suscripción del siguiente contrato o del transcurso de los 10 meses, dado que no se precisa lo relacionado con la liquidación del contrato de concesión No.635 de 28 de diciembre de 2018 por varias razones: (i) ¿a qué se refiere el despacho con los pagos que se hayan realizado al contratista? ¿se refiere hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia? ¿comprende el período desde la ejecutoria de la sentencia y hasta que se perfecciona el contrato o del transcurso de los 10 meses? ¿tiene alguna incidencia el descuento de la utilidad que se señala en el romanito (iv) del numeral 130; (ii) ¿a qué informes de las actividades ejecutadas a lo largo de la concesión se refiere, a los que se produjeron antes de la ejecutoria de la sentencia, o comprende también los que se deben generar durante el período hasta que se perfecciona el contrato o del transcurso de los 10 meses?; (iii) porque no es claro ¿a qué se refiere el Honorable Despacho sobre las actividades ejecutadas por la sociedad concesionaria hasta que haya acaecido el hito del resuelve segundo, al ser este confuso e indeterminado también como con respeto se reclama?

(...)

Es esencial esta claridad del resuelve tercero dado que la autoridad municipal debe adelantar el trámite de la liquidación del contrato de concesión No. 635 de 28 de diciembre de 2018, en el que no se comprende por el Honorable Despacho lo relacionado con la reversión de la infraestructura de alumbrado público, más aún cuando el Juzgado 47



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandados: Municipio de Chía y otro
Referencia: Controversias contractuales

Administrativo del Circuito de Bogotá profirió fallo de la acción popular el 23 de julio de 2025 en el que determinó lo relativo a la infraestructura de alumbrado público que impacta en la decisión judicial de 11 de julio de 2025 de la Sección Tercera del Consejo de Estado y que sobrevino ya en el momento de haberse proferido la sentencia.

(...)

vii. LA ACLARACIÓN DEL RESUELVE TERCERO

Del resuelve tercero es necesario para este extremo procesal aclarar la siguiente expresión: “TERCERO: (...) El respectivo incidente se promoverá dentro de los 60 días siguientes al perfeccionamiento del contrato de que trata la parte inicial del anterior numeral o desde cuando haya transcurrido el plazo de 10 meses allí indicado, computado desde la ejecutoria de esta providencia, lo que ocurra primero” (destacado nuestro).

(...)

El concepto y las frases contenidas en el resuelve tercero citadas no se despejan o aclaran con el numeral 130 de la parte motiva de la ratio decidendi, cuando al determinar los parámetros para la liquidación de la condena en abstracto no es claro cuáles son las actividades que el Municipio de Chía deberá detallar de las actividades ejecutadas cuyo pago no haya sido reconocido, si son aquellas que se hayan producido con antelación a la ejecutoria de la sentencia, aquellas que se produzcan con antelación e incluido hasta el período de perfeccionamiento del contrato o del transcurso de los 10 meses, o tan solo las que se produzcan en estos dos últimos períodos.

(...)

Asimismo, no es clara y genera una duda que debe ser atendida por el Honorable Despacho, a qué se refiere por utilidad que debe ser tenido en cuenta en el incidente de liquidación al que puede acceder la sociedad concesionaria y su impacto sobre la liquidación del contrato de concesión No.635 de 28 de diciembre de 2018, dado que no se determina en las expresiones del resuelve tercero y menos se explica en el parámetro del romanito (iv) del numeral 130 de la parte motivad de la sentencia de 11 de julio de 2025.

De otra parte, no es clara y genera duda la expresión relativa al cómputo de los 60 días para iniciar el incidente de liquidación al que debe acudir a defenderse el Municipio, dado que solamente comprende dos períodos, sin haber sido clara la determinación del resuelve segundo como se ha explicado, por lo que es necesario que se precisa y determine si pueden existir períodos diferentes a estos, así como precise en el numeral 131 de la parte final en líneas finales cuando dice “Este mismo lapso deberá ser tendido como fecha límite para la acreditación de los pagos y actividades a los que se hizo referencia en el párrafo anterior”. ¿A qué fecha límite se refiere el Honorable Despacho? ¿A cuáles pagos y actividades de cuál de todos los períodos se refiere el Honorable Despacho? ¿Debe el Municipio a estos pagos y actividades descontar la utilidad que ordena la decisión judicial descontar?

Con base en lo anterior, se debe aclarar si el despacho con las expresiones del resuelve tercero y del numeral 130 de la parte motiva asimila o no la condena en abstracto y el incidente de liquidación, con el trámite o proceso de liquidación del contrato de concesión No.635 de 28 de diciembre de 2018 que debe adelantar el Municipio de Chía por virtud del inciso 2º del artículo 45 de la Ley 80 de 1993, al haberse declarado la nulidad absoluta de dicho contrato con base en el numeral 4º del artículo 44 de la mencionada Ley.

(...)

V. ADICIÓN DE LA SENTENCIA.

(...)

De acuerdo con esta norma el Municipio de Chía encuentra que la sentencia debe ser adicionada en cuanto a la liquidación del contrato de concesión, dado que al afirmarse la nulidad absoluta del contrato por el numeral 4º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, debía el Honorable despacho determinar la liquidación del contrato de concesión en los términos del artículo 1742 del Código Civil, o proceder a hacerlo, para que pueda garantizarse no solo el trámite que pueda avocar en su conocimiento el Municipio de Chía una vez quede ejecutoriada la sentencia de 11 de julio de 2025



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

(...)

Asimismo, debe ser adicionada la sentencia sobre las condiciones en las que se pueda adelantar el proceso contractual subsiguiente para la operación, administración, mantenimiento, modernización, reparación y expansión del sistema de alumbrado público, teniendo en cuenta la terminación y liquidación del contrato de concesión No.635 de 28 de diciembre de 2018, el cual no es asimilable a la liquidación en abstracto sobre lo que pueda reclamar la sociedad concesionaria y que permita al Municipio de Chía considerar los periodos, plazos y tiempos en los que deberá adelantar dicho proceso y dar cumplimiento efectivo y obediente a la sentencia de 11 de julio de 2025”.

4. Por su parte, la demandada Iluminaciones de la Sabana S.A.S., en escrito presentado el 29 de julio de 2025, solicitó *“aclarar y/o adicionar la sentencia proferida el pasado 11 de julio de 2025, en el sentido de indicar en la parte resolutive, si con la liquidación del contrato surgen de forma concomitante las obligaciones de pago de los saldos a favor del contratista y la reversión de bienes al municipio”.*

CONSIDERACIONES

5. Conforme a lo dispuesto por los artículos 285 y 287 del CGP³, la sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la profiere. Sin embargo, de manera excepcional y para casos expresamente establecidos, el mismo estatuto otorga al funcionario judicial la posibilidad, de oficio o a iniciativa de parte, de: (i) aclararla, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella; y (ii) adicionarla, si evidencia la falta de estudio *-o resolución-* sobre uno de los extremos de la *litis* o de cualquier aspecto que debía ser objeto de pronunciamiento.
6. En cualquier caso, no es posible entrar a discutir e introducir modificaciones a lo ya definido so pretexto de aclarar o adicionar una providencia, pues la finalidad de dicha potestad es que el juzgador se pronuncie sobre aspectos que dejaron de considerarse y decidirse, pero no reabrir el debate judicial o reformar las decisiones tomadas en la providencia.

Las solicitudes de aclaración del municipio de Chía

7. Para resolver estos apartes del escrito presentado por el municipio demandado, la Sala se referirá a cada uno de los puntos que lo componen, en el mismo orden en que fueron propuestos por el libelista.

Sobre la legalidad del acto de adjudicación:

8. La entidad territorial afirmó que *“al declarar la nulidad absoluta del contrato No.635 de 28 de diciembre de 2018, nada dice o resuelve sobre la situación jurídica del acto administrativo de adjudicación del proceso de licitación pública LP-028 de 2018 que le sirve de sustento para la validez y existencia de dicha sentencia”.*

³ Aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

9. Al respecto, la sentencia de segunda instancia fue expresa en señalar que la solicitud de declaratoria de nulidad absoluta, salvo en un evento (que para el caso no resultó aplicable), no exige la solicitud o declaratoria de la anulación del acto de adjudicación. Para ese análisis, se destinó un acápite de la providencia, bajo el subtítulo: **“La solicitud de declaratoria de nulidad absoluta del contrato por desviación o abuso de poder -o por objeto y causa ilícitos- no requiere que se solicite o declare la anulación del acto de adjudicación”**. Por ejemplo, allí se indicó:

“La posibilidad de que se declare judicialmente la nulidad absoluta del contrato, salvo en lo referente a la causal prevista en el numeral 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993 (se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamente), bien sea de oficio o a solicitud del interesado, no está normativamente condicionada a que se despoje de su presunción de legalidad al acto administrativo de adjudicación del proceso de selección que precedió al negocio jurídico”.

10. El anterior discernimiento, efectuado para despejar uno de los cargos de la alzada (según el cual la demandante debió perseguir la nulidad del acto administrativo de adjudicación *-que, dicho sea de paso, no fue esgrimido por la entidad territorial sino por la otra demandada-*), atendió al hecho de que la discusión sobre la legalidad del acto administrativo con el que se adjudicó la Licitación Pública No. 028 de 2018 no era necesaria para dirimir el objeto de la *litis*, de manera que la Sala no estaba compelida a pronunciar el ajuste *-o contradicción-* de dicho instrumento con el ordenamiento jurídico, como lo persigue el libelista en su solicitud de aclaración. De esa manera, en tanto la legalidad del acto administrativo en mención no fue disputada *-ni, se insiste, debía serlo-* lo que ahora busca el municipio de Chía no se inscribe en el ámbito de decisión de esta Colegiatura para dar solución al caso concreto, ni constituye, por lo tanto, un aspecto dudoso u oscuro que amerite una decisión aclaratoria.

En punto del alcance de la expresión “efectúe la contratación”

11. El municipio pidió que *“se aclare por el Honorable Despacho en el resuelve segundo citado a qué se refiere que se efectúe la contratación”*.
12. Sobre el particular, el fallo de segundo grado expuso con suficiencia (párrafos 116 a 122, y párrafo 143) que, en aras de salvaguardar el interés general de los habitantes del municipio de Chía, representado en el servicio de alumbrado público, la producción de los efectos de la nulidad del contrato de concesión debatido tendrá lugar *“cuando se haya perfeccionado el negocio jurídico para la prestación de dicho servicio”* o, en todo caso, cuando hayan transcurrido 10 meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, lo que ocurra primero.
13. Así, es diáfano que la expresión *“efectúe la contratación”*, contenida en el ordinal segundo de la sentencia de primera instancia (conforme fue modificada por la Sala) hizo alusión al trámite contractual que debe adelantar la entidad territorial para asegurar la prestación del servicio de alumbrado público, una vez en firme la decisión judicial anulatoria. Por tanto, clara como se encuentra la semblanza de la actuación que debe desplegar el municipio para dar cumplimiento a las decisiones judiciales dictadas en el *sub lite*, carece de fundamento ahondar en



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

razonamientos adicionales en punto a despejar dudas que la providencia analizada no transmite.

Frente al alcance de la expresión “cuando el negocio jurídico correspondiente se haya perfeccionado”:

14. El libelista manifestó que: *“El concepto y las frases contenidas en el resuelve segundo citadas ofrecen verdadero motivo de duda, así como la motivación que influye en este resuelve cuando en el numeral 122 no aclara a qué se refiere con perfeccionamiento del negocio jurídico”.*
15. El perfeccionamiento o existencia de un contrato estatal comporta un concepto jurídico general y, por ello, no fue creado con la sentencia del 11 de julio de 2025 (solo se acudió a él), sino que se encuentra sometido al régimen jurídico que gobierna las actuaciones del sujeto contratante *-la administración, en este caso-*, en punto de las solemnidades que aquel impone conforme a la tipología a la que se acuda.
16. En consecuencia, la noción en comento, en tanto no obedece a un criterio indeterminado que genere dudas en su concepción o entendimiento, no exigía explicación, a la luz de lo debatido en el caso concreto, pues escapaba del alcance del respectivo litigio y se inscribe, por el contrario, en el ámbito de la autonomía de la actividad comercial que desarrolle el municipio de Chía para dar cumplimiento al fallo.

En cuanto a la frase “cuando haya transcurrido el plazo de los 10 meses antes indicado”:

17. El ente estatal señaló que: *“Se requiere y es necesario para el Municipio de Chía que se aclare por el Honorable Despacho en el resuelve segundo citado a qué se refiere cuando haya transcurrido el plazo de los 10 meses (...) por lo que también debería precisarse en el numeral señalado a qué se refiere con que pueda afectar negativamente la prestación del servicio de alumbrado público, dado que así como fue indeterminada la decisión del a quo, consideramos que lo es la sentencia de su Honorable Despacho”.*
18. Se observa que la intención del memorialista es cuestionar el razonamiento efectuado por la Sala (párrafos 116 a 122) frente a uno de los tópicos esgrimidos en el recurso de alzada de la sociedad Iluminaciones de la Sabana S.A.S., según el cual el fallo impugnado fue incongruente por *“incluir una modulación en los efectos de la decisión, que no fue motivada”*; y se centra en reprochar la decisión de esta colegiatura de mantener el término de 10 meses para la producción de los efectos de la nulidad, calificándola de *“indeterminada”*. En tal sentido, este aspecto de la solicitud resulta improcedente, pues la posibilidad que otorga el ordenamiento adjetivo a las partes para solicitar aclaración de providencias no está concebida, como se precisó al inicio de las consideraciones, para reabrir el debate procesal o cuestionar las consideraciones o determinaciones adoptadas en aquellas.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

19. En cuanto atañe al significado de la “*afectación negativa del servicio de alumbrado público*”, la sentencia explicó con suficiencia (párrafo 120) que la anulación del contrato tiene la potencialidad de impactar en la continuidad de su prestación, proyectándose sobre el interés general de los habitantes de dicha entidad territorial, y las razones que soportaron la modulación de los efectos de esa nulidad fueron expresamente consignadas en dicho apartado.

A propósito del hito y parámetros para el cómputo de las prestaciones a reconocer a la concesionaria, en el marco de la condena en abstracto:

20. La entidad territorial aseveró en su solicitud que “*no es claro qué puede hacer el Municipio de Chía cuando ocurra una de las dos situaciones señaladas [el perfeccionamiento de un nuevo contrato o el vencimiento del plazo de 10 meses] que son indeterminadas y sin saber a qué se refiere por perfeccionado el contrato (...) no es claro cuáles son las actividades que el Municipio de Chía deberá detallar de las actividades ejecutadas cuyo pago no haya sido reconocido, si son aquellas que se hayan producido con antelación a la ejecutoria de la sentencia, aquellas que se produzcan con antelación e incluido hasta el período de perfeccionamiento del contrato o del transcurso de los 10 meses, o tan solo las que se produzcan en estos dos últimos períodos (...) no se despejan o aclaran con el numeral 130 de la parte motiva de la ratio decidendi, cuando al determinar los parámetros para la liquidación de la condena en abstracto se condiciona lo que puede ocurrir desde la ejecutoria de la sentencia y hasta la suscripción del siguiente contrato o del transcurso de los 10 meses, dado que no se precisa lo relacionado con la liquidación del contrato de concesión (...) Asimismo, no es clara y genera una duda que debe ser atendida por el Honorable Despacho, a qué se refiere por utilidad que debe ser tenido en cuenta en el incidente de liquidación al que puede acceder la sociedad concesionaria y su impacto sobre la liquidación del contrato de concesión No.635 de 28 de diciembre de 2018*”.

21. En la providencia proferida por la Sala se exhibió con profusión (párrafos 125 a 131) que el incidente de liquidación de la condena en abstracto: (i) corresponde a una actuación procesal a instancia de parte; (ii) debe presentarse dentro de los 60 días siguientes al momento en que se haya perfeccionado el negocio jurídico para la prestación del servicio de alumbrado público o, en todo caso, cuando hayan transcurrido los 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, lo que ocurra primero; (iii) ese mismo lapso deberá ser tenido como fecha límite para la acreditación de los pagos y actividades realizados al contratista; y (iv) debe descontarse, de los valores a reconocer al concesionario, el componente relativo a la utilidad. En efecto, se señaló que:

“130. Por tal motivo, la Sala confirmará la condena en abstracto proferida por el Tribunal de primer grado. Conforme a lo reglado por el artículo 193 del CPACA, “Cuando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía”. En ese sentido, deberá acoger los siguientes parámetros para el señalado ejercicio:

- i. Acreditarse los pagos que hayan sido realizados al contratista, con la revisión y aprobación del interventor del contrato de concesión.*



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandados: Municipio de Chía y otro
Referencia: Controversias contractuales

- ii. Asimismo, presentarse los informes de las actividades ejecutadas a lo largo de la concesión, junto con la acreditación de los pagos de seguridad social integral, parafiscales y los impuestos a que haya lugar con corte a idéntico hito. A ello deberá anexarse el certificado de cumplimiento del interventor de la concesión, aunado a la factura presentada para tales efectos.
- iii. Deberá detallarse aquellas actividades ejecutadas cuyo pago no haya sido reconocido por el municipio, conforme a lo pactado en el contrato de concesión.
- iv. De los anteriores rubros deberá descontarse el componente relativo a la utilidad que, normalmente, se le reconocería por cada pago, comoquiera que la jurisprudencia de esta Sección ha señalado que “el concepto de beneficio al que se refiere el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 no incluye el reconocimiento de una utilidad a favor del contratista (...), pues el interés público no se ve satisfecho cuando un particular que obtuvo un contrato mediante corrupción genera una ganancia neta tras deducir los costos de producción de los ingresos percibidos en su ejecución”.

Conforme a lo previsto en el artículo 193 ejusdem, el escrito correspondiente debe presentarse, para este caso, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto de obediencia al superior. No obstante, en atención a la modulación de los efectos de la anulación a la que ya se ha hecho referencia, se dispondrá que dicho interregno transcurrirá según los hitos previamente fijados, esto es, a partir (i) del momento en que se haya perfeccionado el negocio jurídico para la prestación del servicio de alumbrado público o (ii) en todo caso, cuando hayan transcurrido los 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, lo que ocurra primero. Este mismo lapso deberá ser tenido como fecha límite para la acreditación de los pagos y actividades a los que se hizo referencia en el párrafo”.

22. En ese sentido, la sentencia es cristalina, porque: (i) estableció los parámetros temporales para el adelantamiento del incidente de liquidación de la condena y la producción de los efectos de la nulidad del contrato; (ii) señaló lo que debe descontarse de los valores que se reconozcan al contratista (el componente relativo a la utilidad); y (iii) con arreglo a la jurisprudencia de esta Sección y en los términos del artículo 48 de la Ley 80 de 1993, precisó el alcance del concepto de utilidad, determinando que ese beneficio pecuniario no puede predicarse, en razón a la ilicitud del objeto con el que fue celebrado el acuerdo de voluntades cuya invalidez se declaró⁴.

23. El razonamiento anterior permite, de paso, resolver el punto de la solicitud relacionado con los extremos temporales de las actividades que el municipio de Chía debe tener en cuenta para el informe de las actividades ejecutadas por el contratista, en punto a la liquidación de la condena.

24. Por consiguiente, ante la claridad de los hitos sobre los cuales debe producirse la liquidación de la condena en abstracto (y los reconocimientos económicos que de la misma se deriven -que no comprenden la noción de utilidad-), así como la producción de los efectos de la nulidad contractual, la solicitud carece -igualmente- de fundamento y resulta, por modo, improcedente.

En cuanto a la incidencia de la decisión adoptada por el Juzgado 47 Administrativo de Bogotá en la nulidad declarada en el sub lite:

⁴ Se sostuvo, así, en la sentencia de segunda instancia: “el concepto de beneficio al que se refiere el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 no incluye el reconocimiento de una utilidad a favor del contratista (...), pues el interés público no se ve satisfecho cuando un particular que obtuvo un contrato mediante corrupción genera una ganancia neta tras deducir los costos de producción de los ingresos percibidos en su ejecución”.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

25. El municipio aseveró que *“el Juzgado 47 Administrativo del Circuito de Bogotá profirió fallo de la acción popular el 23 de julio de 2025 en el que determinó lo relativo a la infraestructura de alumbrado público que impacta en la decisión judicial de 11 de julio de 2025 de la Sección Tercera del Consejo de Estado y que sobrevino ya en el momento de haberse proferido la sentencia”*.

26. Acceder a este aspecto de la solicitud también resulta inviable, porque: (i) la titularidad de la infraestructura eléctrica solo se relacionó con la *litis*, en función de la demanda y el recurso de alzada, en cuanto incidiera en la nulidad del Contrato de Concesión No. 635 de 2018 por el desconocimiento del principio de planeación, aspecto que fue expresamente dirimido por la Subsección (párrafo 105)⁵; y (ii) la forma como la administración municipal debe armonizar el cumplimiento de lo resuelto en el presente asunto con órdenes emanadas de otras autoridades judiciales, asimismo, escapó del objeto de la controversia, y reside exclusivamente en cabeza de la entidad territorial y, por ende, desborda la finalidad del trámite de aclaración de providencias.

De la reversión de la infraestructura de alumbrado público:

27. El memorialista expresó, al solicitar la aclaración del ordinal tercero de la sentencia de segunda instancia, que *“no se comprende por el Honorable Despacho lo relacionado con la reversión de la infraestructura de alumbrado público”*.

28. Los efectos derivados de la figura de la reversión operan, por ministerio de la ley y conforme a lo pactado por las partes, a la finalización del vínculo contractual⁶. En consecuencia, y según lo expuesto en el acápite que precede, la aplicabilidad del instituto en comento no correspondía determinarla en la sentencia del 11 de julio de 2025, máxime cuando no constituyó un aspecto jurídico que debiera ser dirimido en esta instancia y, por lo mismo, no es posible de ser aclarado en la presente oportunidad. Ello no comporta soslayar que, a partir de la nulidad absoluta declarada en esa providencia (que operará *“cuando el negocio jurídico correspondiente se haya perfeccionado o, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo de los 10 meses... computado desde la ejecutoria ... , lo que ocurra primero”* -parte resolutive), se debe activar el mencionado instituto de la reversión, bajo lo regulado, desde el inicio, por los extremos del negocio jurídico y según la realidad fáctica y jurídica.

Sobre la “asimilación” del incidente de liquidación de la condena en abstracto con el trámite de liquidación del contrato:

⁵ Y que no ameritaba, ni siquiera, un pronunciamiento oficioso adicional de la Corporación pues, como se indicó en la sentencia, las supuestas irregularidades en la determinación de la propiedad de la infraestructura eléctrica por utilizar *“no tendría[n] la envergadura para viciar de ilegalidad al negocio. Ello, eventualmente, configuraría un evento de incumplimiento de las obligaciones consignadas en el clausulado, discusión que es ajena al presente debate, circunscrito a la pretendida invalidez del acuerdo”*.

⁶ En los términos del artículo 19 de la Ley 80 de 1993: *“En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna”*.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

29. La entidad territorial aseguró que *“se debe aclarar si el despacho con las expresiones del resuelve tercero y del numeral 130 de la parte motiva asimila o no la condena en abstracto y el incidente de liquidación, con el trámite o proceso de liquidación del contrato de concesión No.635 de 28 de diciembre de 2018”*.
30. Frente a ese tópico, la sentencia no da lugar a dudas en cuanto a cuál es el alcance de la *liquidación* en ella ordenada, pues la misma corresponde a la condena en abstracto que fue dictada en primera instancia y confirmada y precisada por esta Subsección. Bajo tal entendimiento, no hay lugar a afirmar, como lo hace el libelista, que la sentencia de segundo grado asimila dicho trámite, de naturaleza judicial, con el que, en sede administrativa, deben adelantar los extremos de la relación contractual como consecuencia de la terminación de su vínculo, como lo ordena el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para los acuerdos de voluntades gobernados por sus disposiciones⁷.
31. De otro lado, este punto de la solicitud de aclaración parte de un entendimiento errado del artículo 45 de la Ley 80 de 1993⁸, pues dicha disposición no impone al juez del contrato el deber de efectuar su liquidación cuando se configure alguna de las causales señaladas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 *ibidem*, sino que obliga a la administración a proceder en ese sentido -*liquidatorio*- cuando se presente cierto de tales eventos y se ponga fin al negocio por su propia voluntad, circunstancia que en el caso de autos no aconteció -*pues la terminación del vínculo será producto de su invalidación, por haber sido celebrado con objeto ilícito*.
32. A su vez, el plazo de liquidación del contrato está sujeto a reglas externas a la sentencia -*verbigracia, las estipulaciones del negocio jurídico*-, y a ellas deberán remitirse las partes, lo cual, en todo caso, no incide en la modulación de los efectos de la nulidad contractual que se ha declarado por la jurisdicción, pues, como se dispuso en la sentencia y se recuerda en esta ocasión, el Contrato de Concesión No. 635 de 2018 seguirá vigente hasta tanto se produzca uno de dos eventos (el que primero ocurra): el perfeccionamiento de un nuevo negocio jurídico para la prestación del servicio de alumbrado público, o el vencimiento de los 10 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia, ninguno de los cuales está condicionado al trámite de liquidación anotado. En consecuencia, tampoco hay lugar a aclarar la decisión de la Sala que puso fin a la instancia, conforme fue requerido.

La solicitud de adición del municipio de Chía

33. La entidad territorial enjuiciada pretendió la adición de la sentencia de segunda instancia, *“en cuanto a la liquidación del contrato de concesión, dado que al afirmarse la nulidad absoluta del contrato por el numeral 4º del artículo 44 de la*

⁷ Entre otros, artículos 24-5-f, 45 y 60 de la Ley 80 de 1993.

⁸ *“La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación. En los casos previstos en los numerales 1o., 2o. y 4o. del artículo anterior, el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre”*.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

Ley 80 de 1993, debía el Honorable despacho determinar la liquidación del contrato de concesión en los términos del artículo 1742 del Código Civil”; y, asimismo, en relación con “las condiciones en las que se pueda adelantar el proceso contractual subsiguiente para la operación, administración, mantenimiento, modernización, reparación y expansión del sistema de alumbrado público, teniendo en cuenta la terminación y liquidación del contrato de concesión No.635 de 28 de diciembre de 2018, el cual no es asimilable a la liquidación en abstracto sobre lo que pueda reclamar la sociedad concesionaria y que permita al Municipio de Chía considerar los períodos, plazos y tiempos en los que deberá adelantar dicho proceso y dar cumplimiento efectivo y obediente a la sentencia de 11 de julio de 2025”.

34. Es preciso reiterar que la adopción de una sentencia complementaria requiere, como presupuesto indispensable, que se haya omitido alguno de los extremos de la *litis*. Así, frente al primer punto que soporta la solicitud, la Procuraduría General de la Nación no pretendió, dentro de su escrito introductorio, la liquidación del negocio cuestionado, y las potestades oficiosas que otorga el ordenamiento al juez del contrato *-analizadas en la sentencia dictada por la Sala⁹-* tampoco conducían a abordar dicho tópico.
35. Sobre el segundo aspecto de la complementación pretendida, el debate adelantado en el *sub lite* versó sobre el ajuste a derecho del Contrato de Concesión No. 635 de 2018 y no sobre el ejercicio de potestades administrativas por parte del municipio demandado para la celebración de negocios posteriores. Bajo ese entendimiento, lo consignado en el fallo de segundo grado, en punto al adelantamiento de trámites contractuales para asegurar la continuidad en la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Chía, obedeció, exclusivamente, a la modulación de los efectos de la nulidad del acuerdo de voluntades.
36. Por consiguiente, las materias sobre las que ahora incide el libelista no corresponden a puntos de derecho que debieron ser abordados *-y que hubiesen sido omitidos-* en la sentencia dictada el 11 de julio de 2025, de manera que la adición solicitada resulta improcedente.

La petición de “aclaración y/o adición” de Iluminaciones de la Sabana S.A.S.

37. Como se rememora, la sociedad demandada solicitó *“indicar en la parte resolutive, si con la liquidación del contrato surgen de forma concomitante las obligaciones de pago de los saldos a favor del contratista y la reversión de bienes al municipio”*.

⁹ Que se refieren, como se indicó en aquella oportunidad, a excepciones que permiten al *ad quem* pronunciarse sobre aspectos no invocados en el recurso de alzada, dentro de las cuales se encuentran, a modo ejemplificativo, las que se derivan de: i) normas o los principios previstos en la Constitución Política; ii) los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o iii) las normas legales de carácter imperativo. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez). Posición reiterada, entre otras, en sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Tales excepciones comprenden, así mismo, la facultad oficiosa que detenta el juez de lo contencioso administrativo de declarar la nulidad absoluta del contrato (artículo 141 del CPACA).



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312)
Procuraduría General de la Nación
Municipio de Chía y otro
Controversias contractuales

38. Sobre ese particular, debe señalarse, en primer lugar, que: (i) en similar sentido a como fue razonado frente a la solicitud de la entidad territorial, la sentencia de segunda instancia no podía pronunciarse sobre la liquidación del negocio jurídico debatido, porque ello no hizo *-ni podía hacer-* parte de la *litis*; y (ii) las determinaciones que deban adoptarse en el marco de la liquidación contractual son del resorte de los extremos del acuerdo de voluntades sin que puedan desconocer las órdenes judiciales, pues, como lo ha entendido de forma pacífica la jurisprudencia de esta Sección, en dicho trámite *“las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación comercial”*¹⁰.
39. En segundo término, la reversión de la infraestructura eléctrica comprometida en el contrato debatido es un asunto propio de las particularidades de la tipología *-concesión-* a la que corresponde dicho negocio, que se inscribe en los efectos que se desprenden de su terminación, que operan por ministerio de la ley y sin que, para ello, sea necesaria previsión judicial que lo regule dentro de este proceso, conforme fue explicado *supra*.
40. En consecuencia, ni la liquidación del contrato ni los efectos que suponen su terminación diferentes a los definidos en la sentencia, corresponden a aspectos oscuros contenidos en ella, que deban ser clarificados en esta oportunidad, o que obedezcan a aspectos de la discusión jurídico-procesal que hubiesen sido omitidos en el fallo de segunda instancia; razón por la cual la solicitud de la sociedad accionada resulta improcedente.
41. En mérito de lo expuesto, la Sala

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las solicitudes de aclaración y adición elevadas por los demandados, municipio de Chía e Iluminaciones de la Sabana S.A.S., frente a la sentencia del 11 de julio de 2025.

SEGUNDO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



¹⁰ Sentencia del 9 de octubre de 2014, exp. 28.881, C.P. Danilo Rojas Betancourth.