



Al contestar cite Radicado 2025392030055379 Id: 2438411
Folios: 9 Fecha: 2025-12-29 16:03:25
Anexos: 0
Remitente: DIRECCION ADMINISTRATIVA
Destinatario: SECRETARIA DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS

Bogotá, D.C., 29 de diciembre de 2025

Doctor
DANIEL FELIPE SUÁREZ ESTRADA
Secretario de Servicios Aeroportuarios
U.A.E.A.C
Ciudad

Asunto: Respuesta solicitud información relacionada con la cláusula de reajuste, formulada mediante Radicado 2025360000051447 Id: 2420116.

Respetado Señor Secretario, cordial saludo.

En atención a la solicitud radicada mediante memorando No. 2025360000051447 Id: 2420116 de 9 de diciembre de 2025, en lo referente a la cláusula de reajuste me permito dar respuesta en los siguientes términos: I. Solicitud, II. Principio de equilibrio económico del contrato, III. Naturaleza de la cláusula de reajuste y IV. Conclusiones.

I. SOLICITUD

Dentro de la solicitud se indica que al interior del Grupo Jurídico de la Secretaría de Servicios Aeroportuarios se han señalado dos posturas jurídicas referentes al tema de las cláusulas de reajuste en los contratos suscritos por la Aerocivil así:

(...)

“Para determinar la viabilidad del cobro o descuento, se integran dos visiones conceptuales:

· *Visión de Legalidad Presupuestal: Sostiene que la amortización es un mecanismo financiero de descuento de deuda (crédito) y no un ítem de obra. Al no ser una actividad física ejecutada, no debería ser variable ni indexable, debiendo mantenerse en valores nominales para no afectar la disponibilidad presupuestal sin causa justificada.*

· *Visión de Equidad Financiera (Actualización del Valor): Sostiene que, para garantizar el equilibrio económico y la actualización del dinero en el tiempo, el mecanismo de reajuste debe aplicarse de manera integral, considerando que si la Entidad paga a precios presentes (reajustados), la recuperación del anticipo debería reflejar esa misma realidad económica.*

· *Mecánica: (Valor Obra Ejecutada * Índice Reajuste) - Amortización Nominal.*

2. EVALUACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE MECANISMO DE REAJUSTE

Atendiendo a la solicitud de definir el procedimiento operativo más conveniente, se analizan dos alternativas viables para la liquidación de las actas parciales:

· *Alternativa 1: Liquidación sobre el 100% del Valor del Acta (Incluyendo Amortización)*

· *Bajo este esquema, se calcula el valor de las obras ejecutadas en el periodo y se aplica el índice de reajuste (ej. ICOCIV) sobre el valor bruto total del acta, sin descontar previamente la cuota de amortización. Posteriormente, se descuenta la amortización sobre el valor básico.*

· *Alternativa 2: Exclusión de la Amortización de la Base de Liquidación*

· *Bajo este esquema, primero se descuenta la amortización del valor de las obras ejecutadas y el reajuste se reconoce y paga únicamente sobre el remanente (Valor Neto a Pagar). O bien, se calcula el reajuste sobre el total pero se descuenta la proporción del reajuste correspondiente al porcentaje de anticipo.*

· *Mecánica: (Valor Obra Ejecutada - Amortización) * Índice Reajuste*”.

Por consiguiente, se pregunta, para esta Dirección cuál es la postura más adecuada de las dos presentadas por la Secretaría de Servicios Aeroportuarios.

II. PRINCIPIO DE EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO

El principio del equilibrio económico del contrato se basa en mantener de manera equivalente las condiciones y obligaciones de las partes a lo largo de la ejecución del contrato.

El equilibrio económico del contrato es un principio cardinal del régimen de contratación estatal colombiano, en cuanto inspira el desarrollo de las prestaciones a cargo de las partes y garantiza la conservación de su equivalencia a lo largo de toda la ejecución contractual. Este principio, expresamente consagrado en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, busca preservar la justicia conmutativa en la relación contractual, de tal forma que ninguna de las partes —ni la entidad estatal ni el contratista— se vea injustamente afectada por alteraciones sobrevinientes que modifiquen las condiciones económicas iniciales del acuerdo.

La consagración normativa de este principio supuso un avance significativo respecto de la situación anterior, en la que su aplicación se fundaba únicamente en construcciones doctrinales y jurisprudenciales derivadas de la teoría de los imprevistos o de la *rebus sic stantibus*. Antes de la Ley 80, el restablecimiento del equilibrio contractual se apoyaba en conceptos de derecho privado que resultaban insuficientes para las particularidades de la contratación pública, en la que concurren intereses generales y finalidades de orden público. Con su positivización, el legislador otorgó certeza y marco jurídico a una figura que, por su naturaleza, es esencial para el cumplimiento efectivo de los fines estatales mediante la contratación.

La presencia del equilibrio económico se proyecta más allá del artículo 27; su influencia se extiende a lo largo de todo el Estatuto General de Contratación, pues subyace en cada norma que regula las obligaciones, derechos y mecanismos de ajuste entre las partes. Este principio exige que, durante la ejecución contractual, las cargas y beneficios inicialmente pactados se mantengan en una proporción razonable. Cuando

circunstancias ajenas a las partes —como hechos del príncipe, fuerza mayor, o situaciones imprevisibles— alteran de manera significativa esa proporción, surge el deber de restablecer la ecuación económica mediante los instrumentos jurídicos que el ordenamiento prevé.

Un aspecto especialmente relevante es la evolución jurisprudencial que reconoce la aplicación del principio no solo en beneficio del contratista, sino también de la entidad estatal. De esta manera, se supera la visión limitada según la cual el restablecimiento del equilibrio era una mera “ayuda” para facilitar la ejecución del contrato. En la actualidad, el equilibrio económico es entendido como una garantía recíproca que protege la conmutatividad y equidad del vínculo contractual, en consonancia con los principios de buena fe, igualdad y mutuo respeto entre las partes.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado ampliamente este principio, precisando sus alcances y efectos. En particular, la sentencia dictada dentro del proceso *Société Auxiliaire D’Enterprises – SAE contra Ecopetrol* (radicado 10.151) reafirmó que el restablecimiento puede comprender no solo la compensación de los mayores costos efectivamente sufridos por el contratista, sino también el reconocimiento del lucro cesante o del beneficio legítimo que dejó de percibir a causa del rompimiento del equilibrio económico. Este enfoque consagra la idea de una compensación integral, que no se limita a la reparación de los perjuicios directos, sino que busca restituir al contratista en la posición económica que habría mantenido de no haberse producido la alteración imprevista.

En suma, el principio del equilibrio económico del contrato constituye una manifestación concreta de la equidad y la buena fe en la contratación estatal. Su finalidad última es asegurar que el contrato, como instrumento de cumplimiento de los fines del Estado, se ejecute en condiciones justas, estables y sostenibles para ambas partes, garantizando así la continuidad del servicio público y la eficacia de la gestión contractual.

III. NATURALEZA DE LA CLÁUSULA DE REAJUSTE

La jurisprudencia nacional ha sido consistente en señalar que el reajuste de precios constituye un derecho del contratista y, al mismo tiempo, una obligación correlativa de la entidad contratante, siempre que el contrato lo haya previsto o que resulte indispensable para restablecer el equilibrio

económico entre las partes. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha reiterado lo siguiente:

*“Adicionalmente, esas cantidades deberán reintegrarse **indexadas**, bajo la premisa de que el reintegro de los dineros recibidos debe ser completo, según la doctrina reiterada de esta Corte (CSJ SC, 25 abr. 2003, rad. 7140, SC11331 de 2015, rad. n° 2006-00119), partiendo de la base de que **en economías inflacionarias como la colombiana el simple transcurso del tiempo determina la pérdida del poder adquisitivo de la moneda**, fenómeno que ha sido calificado como notorio.*

*Para tal **actualización monetaria**, en consecuencia, se utilizará el **Índice de precios al consumidor**, aplicando la fórmula según la cual el valor histórico multiplicado por el IPC actual y el resultado de ésta operación dividido por el IPC histórico arroja el valor presente de la misma suma de dinero.” (Resaltado fuera del texto).*

Igualmente, en sentencia del 19 de junio de 1997 (Radicación 10.873, Sección Tercera), precisó que el reajuste de precios no representa una liberalidad de la administración ni un beneficio adicional otorgado al contratista, sino que se trata de una manifestación concreta del principio de equilibrio económico del contrato, cuyo propósito es preservar la equivalencia entre las prestaciones acordadas.

Posteriormente, respecto a la indexación el Consejo de Estado ha reiterado:

“(...)”

“Con fundamento en la corrección monetaria, la jurisprudencia tiene determinado que la indexación, en estricto sentido, no es una sanción que suponga un componente indemnizatorio adicional, como sí ocurre con los intereses legales o por mora en el pago de las obligaciones, ni supone pagar más de lo adeudado, (...) [; ello porcuanto,] la devaluación monetaria es un hecho independiente, que afecta de modo uniforme y general todas las relaciones jurídicas, no solo aquellas en las que ocurren daños o en las que se condenan pagos como concepto indemnizatorio o por la tardanza en el cumplimiento de las obligaciones, no es imputable al agente que causa el daño y, por ello, en sí mismo, no constituye un perjuicio indemnizable. [De esta manera,] la figura de la indexación (...)pretende (...) reajustar

los montos para representar el verdadero valor adeudado, para cumplir con el requisito de la integridad del pago(...) [y] no constituye un mecanismo de sanción o indemnizatorio y comporta exclusivamente la observancia de criterios técnicos encaminados a mantener constante el poder adquisitivo de la moneda.

(...).

En otras palabras, la indexación no constituye un mecanismo de sanción o indemnizatorio y comporta exclusivamente la observancia de criterios técnicos encaminados a mantener constante el poder adquisitivo de la moneda.” (Resaltado fuera de texto).

“(...)”

Con lo anterior, se precisa que el contratista tiene derecho a que se le reconozcan las variaciones en los precios de los insumos cuando el contrato haya previsto una fórmula de reajuste, o incluso en ausencia de esta, siempre que se demuestre que la ecuación financiera inicial se ha visto alterada con el transcurso del tiempo.

En igual sentido, la sentencia del 22 de marzo de 2018 (Radicación 54001-23-31-000-2002-00278-01, número interno 42.823), enfatizó que el reajuste de precios encuentra su fundamento en la necesidad de mantener la equivalencia económica del contrato y que no puede entenderse como un mecanismo de enriquecimiento, sino como una medida orientada a garantizar la equidad contractual.

Por su parte, la Corte Constitucional, en la sentencia C-949 de 2001, sostuvo que el principio del equilibrio económico del contrato constituye una garantía de justicia conmutativa en el ámbito de la contratación estatal, la cual se materializa mediante mecanismos como el reajuste de precios, la revisión o la indemnización por hechos imprevisibles. Esta decisión reafirma que el reajuste representa una manifestación del deber constitucional que tiene la administración de actuar con justicia y equidad, conforme a los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, en todas sus relaciones contractuales.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo anterior, nos permitimos concluir lo siguiente:

1. La aplicación de la fórmula de reajuste debe ser de la manera más expedita posible ya que con esta se mantiene el equilibrio económico del contrato, con ello se evita que se cause un daño injustificado al contratista por el incremento de los precios en el pasar del tiempo.
2. La no aplicación de fórmula de reajuste genera un impacto económico para el contratista afectando su viabilidad económica sin garantizar la utilidad mínima a recibir de acuerdo a la naturaleza del contrato.
3. La no aplicación de la fórmula de reajuste pone en peligro la correcta ejecución del contrato al romper el equilibrio financiero, toda vez que son mecanismos para actualizar los precios de acuerdo con los factores y realidades económicos manteniendo la viabilidad financiera del contrato durante su ejecución.
4. Ahora bien, frente a las dos alternativas propuestas por la Secretaría a su cargo en el oficio de solicitud de concepto a esta Dirección, consideramos que en aras de salvaguardar el patrimonio público es mucho más garantista la alternativa No. 2 que fue propuesta por ustedes en los siguientes términos:

“ Alternativa 2: Exclusión de la Amortización de la Base de Liquidación

· Bajo este esquema, primero se descuenta la amortización del valor de las obras ejecutadas y el reajuste se reconoce y paga únicamente sobre el remanente (Valor Neto a Pagar). O bien, se calcula el reajuste sobre el total pero se descuenta la proporción del reajuste correspondiente al porcentaje de anticipo.

*· Mecánica: (Valor Obra Ejecutada - Amortización) * Índice Reajuste.*

· Implicación Financiera: Se presume que la porción de la obra cubierta con el anticipo "congeló" los precios al momento del giro. Por tanto, la Entidad solo reconoce la inflación sobre la parte de la obra que el contratista financió con recursos propios durante la ejecución (el remanente no anticipado).

· Ventaja Jurídica: Con esta medida se salvaguarda el patrimonio público, al impedir una doble remuneración al contratista derivada, de una parte, del financiamiento anticipado de actividades mediante

los recursos del anticipo y, de otra, del eventual reconocimiento de ajustes por inflación sobre los mismos valores ya cubiertos con dichos recursos”.

Bajo esta fórmula se garantiza cumplir con el principio de responsabilidad, conmutatividad y equilibrio económico del contrato, tal y como fue señalado por las Secretaría a su cargo en los siguientes términos:

“Reconocer la actualización de precios sobre sumas previamente anticipadas implicaría un pago sin causa, constituiría una duplicidad en el beneficio otorgado al contratista y generaría un riesgo cierto de detrimento patrimonial. La amortización del anticipo representa una recuperación de recursos girados en el año cero, cuyo valor se consolidó al momento de la entrega; por lo tanto, la Entidad solo debe reconocer reajuste sobre los costos efectivamente asumidos por el contratista durante la ejecución.

Esta interpretación armoniza la protección del patrimonio público con los principios de conmutatividad, economía y equilibrio económico del contrato estatal. Esta medida garantiza que la Entidad pague la actualización de precios (reajuste) exclusivamente sobre los costos en los que el contratista invirtió sus propios recursos durante el periodo de ejecución, respetando la naturaleza del anticipo como un pago adelantado que congela el valor de los insumos adquiridos con él. Esta postura representa la posición más sólida ante una eventual revisión de los entes de control fiscal”.

Así las cosas, para esta Dirección la alternativa más adecuada y viable para salvaguardar los intereses de la entidad y el patrimonio público es la número dos.

El presente concepto se emite a la luz de lo señalado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, que establece:

“ARTÍCULO 28. Alcance de los conceptos. *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.*

Cordialmente,



Clave: APOY-7.0-12-008
Versión: 05
Fecha: 16/07/2024
Página: 8 de 9

EDILSON ARENAS SILVA
Director administrativo

Proyectó: Juan Camilo García Vernaza - Abogado Dirección Administrativa



Revisó: Janeth Dayanes Polanias Soto - Coordinadora Grupo Procesos Contractuales **Jdp**

Revisó: Lina Alejandra Cruz Segura - Abogada Dirección Administrativa 