AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.

GC-SG-200-054-2026

Bogotá D.C. 27 de enero de 2026

Doctor,
EDGAR EMILIO RODRIGUEZ BASTIDAS
Subsecretario de Gestión Ambiental
SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE
Av. Caracas #54-38
PBX: 3778899
Bogotá D.C.

***Asunto**: Alternativas técnicas y financieras por la afectación del equilibrio económico e impactos financieros en el Contrato Interadministrativo No SDA-CD-20251465 derivados de la expedición del Decreto Nacional 1469 de 2025 (Salario mínimo Legal Mensual Vigente 2026).*

Cordial saludo, Doctor Rodríguez:

En el marco de las relaciones interadministrativas entre la Secretaría Distrital de Ambiente y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., y en atención a los principios de coordinación, planeación y sostenibilidad de la gestión pública, me permito exponer a su despacho un análisis integral de la situación financiera sobreviniente que afecta la ejecución del Contrato Interadministrativo No. SDA-CD-20251465, así como las alternativas técnicas, financieras y contractuales que Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. considera procedentes para preservar el equilibrio económico del contrato y garantizar la continuidad y calidad del servicio público ambiental.

I. Antecedentes contractuales

El Contrato Interadministrativo No. SDA-CD-20251465 fue suscrito el 23 de octubre de 2025 entre la Secretaría Distrital de Ambiente y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., con el objeto de "*realizar apoyo técnico y operativo en la planificación, gestión y manejo de las Áreas Protegidas y otras zonas del Distrito Capital priorizadas por la Secretaría Distrital de Ambiente*". El acta de inicio se formalizó el 1 de noviembre de 2025, con una fecha de terminación prevista para el 31 de diciembre de 2027, por un valor total de SESENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y UNO PESOS ($61.242.490.551).

Conforme a la Cláusula Quinta del contrato, los pagos se establecieron en cuotas mensuales fijas por vigencia, calculadas con base en las variables macroeconómicas vigentes al momento de su aprobación. Para la ejecución se estimó una planta de 360

colaboradores, de los cuales aproximadamente el 78% devengan el salario mínimo legal mensual vigente, lo que evidencia que el componente laboral constituye el factor de costo predominante en el contrato. En la estructuración económica se consideraron proyecciones oficiales de inflación, productividad y ajuste salarial, en las cuales se manejaban expectativas de inflación anual para 2026 alrededor del 3,82% y un rango técnico de incremento salarial de entre el 6% y el 7,5%, acordes con las metas macroeconómicas estimadas para ese año.

II. Hecho sobreviniente extraordinario

El 29 de diciembre de 2025, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Nacional 1469 de 2025, mediante el cual fijó el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente para el año 2026 en la suma de $1.750.905 (más un auxilio de transporte de $249.095, para un total de $2.000.000). Este ajuste supone un incremento del 23,7% respecto del salario mínimo de 2025, cifra que contrasta de manera drástica con las variables macroeconómicas consideradas en el presupuesto original del contrato.

En particular, al momento de estructurar la oferta económica se previó una inflación anual cercana al 3,82% (según las metas oficiales para 2026) y una productividad laboral proyectada del 0,91% (Banco de la República); el rango técnico de ajuste salarial contemplado oscilaba entre el 6% y el 7,5%. El aumento decretado del 23,7% supera con creces estas estimaciones, evidenciando que tal variación no formaba parte de los escenarios contemplados ni del riesgo ordinario asumido en el contrato.

La determinación de este incremento salarial obedece a una nueva política pública nacional asociada al denominado "salario vital". Por su naturaleza, se configura como un hecho estrictamente exógeno, imprevisible y extraordinario, ajeno a la voluntad de las partes contractuales y que no pudo ser razonablemente previsto al momento de presentar la oferta. Dicha circunstancia altera de manera directa la relación de equivalencia económica originalmente pactada en el contrato, vulnerando el principio de conmutatividad consagrado en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, que exige mantener la igualdad entre prestaciones y contraprestaciones del contrato.

Asimismo, el numeral 1° del artículo 5° de la misma ley reconoce al contratista el derecho a recibir oportunamente la remuneración convenida y a que su valor intrínseco no se modifique durante la vigencia contractual, imponiendo a la administración la obligación de restablecer la ecuación económica en situaciones imprevisibles e extraordinarias. En consecuencia, la teoría de la imprevisión resulta aplicable en este caso, dado que el incremento salarial decretado es un evento externo, ajeno al contrato y de magnitud desproporcionada en relación con los parámetros previstos inicialmente. Ello configura un desequilibrio económico manifiesto que, por mandato legal, amerita la revisión del contrato para restablecer la equidad pactada entre las partes.

III. Ruptura de la ecuación económica del contrato

La Cláusula Quinta, Parágrafo Tercero, del Contrato Interadministrativo No. SDA-CD-20251465 previó que las proyecciones financieras para la vigencia 2026 se realizarían con base en una inflación esperada del 3,82 %, conforme a las metas macroeconómicas oficiales vigentes al momento de su estructuración. En coherencia con ello, el presupuesto aprobado para dicha vigencia fue de $25.141.051.200, sin contemplar escenarios de variación salarial extraordinaria como el incremento del 23,7 % fijado mediante el Decreto 1469 de 2025.

Aunque el contrato asigna al contratista algunos riesgos regulatorios y financieros en el marco del álea normal de ejecución, la magnitud del incremento del salario mínimo legal mensual vigente para 2026 constituye un hecho extraordinario que excede sustancialmente los límites de impacto y probabilidad previstos razonablemente. Tal evento altera de forma grave y objetiva la estructura de costos que sirvió de base para definir la remuneración del contrato, generando una afectación sustancial a su ecuación económico-financiera.

En este contexto, se configura una ruptura de la conmutatividad contractual, entendida como el principio según el cual debe mantenerse la equivalencia proporcional entre las obligaciones asumidas por las partes. Esta ruptura ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como causal legítima para activar los mecanismos de restablecimiento económico previstos en los artículos 5º y 27 de la Ley 80 de 1993, cuando el desequilibrio proviene de factores exógenos e imprevisibles, ajenos a la voluntad del contratista.

IV. Impacto operativo y misional

Las actividades contempladas en el objeto contractual son, por su naturaleza y localización, altamente intensivas en mano de obra. Entre ellas se encuentran: el manejo del arbolado adaptativo y silvicultural, la recolección manual de residuos sólidos, el control y erradicación de especies exóticas e invasoras, labores de jardinería, procesos de renaturalización, así como el mantenimiento integral de zonas verdes y zonas duras del Distrito Capital.

Estas tareas se ejecutan en Áreas de Importancia Ambiental (AIAs), sujetas a estrictas restricciones técnicas y ecológicas que impiden el uso de maquinaria pesada, a fin de proteger la estructura del suelo, la vegetación nativa y la fauna silvestre. Esta condición operativa impone una alta dependencia del recurso humano operativo para el cumplimiento de las metas físicas contractuales.

En consecuencia, el aumento del SMLMV decretado para 2026 incide de manera directa, inmediata y significativa sobre los costos laborales asociados al contrato, en proporción superior a la prevista en las proyecciones iniciales. Esta afectación compromete no solo la sostenibilidad financiera del contrato, sino también la posibilidad de mantener los niveles de cobertura, calidad y continuidad en la ejecución de las actividades ambientales

contratadas. De no adoptarse medidas de corrección oportunas, podrían derivarse impactos negativos sobre el cumplimiento de los fines misionales y el interés público asociado a la protección y conservación del patrimonio ambiental del Distrito Capital.

V. Sustento jurídico

El régimen jurídico aplicable a la contratación estatal en Colombia, consagrado en la Ley 80 de 1993, reconoce que los contratos celebrados por las entidades públicas no son convenios rígidos o de riesgo absoluto para el contratista. Por el contrario, tales contratos se estructuran bajo el principio de conmutatividad, que impone la obligación de preservar durante toda su ejecución la equivalencia sustancial entre las prestaciones de las partes.

Este principio rector se encuentra expresamente consagrado en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, al disponer que *"en los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o contratar"*. Esta conmutatividad implica que cualquier alteración grave de la ecuación económica inicial, no imputable a la conducta del contratista, debe ser corregida mediante el restablecimiento de las condiciones pactadas, so pena de vulnerar la equidad contractual y el equilibrio económico-financiero del acuerdo.

5.1. Aplicación al caso concreto: El incremento del 23,7 % en el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) decretado para el año 2026 excede con creces la inflación proyectada del 3,82 % utilizada como base para estructurar financieramente el contrato. Esta variación, que multiplica por tres el escenario previsto, no puede considerarse parte del riesgo ordinario que asume el contratista, sino que configura una alteración sobreviniente del entorno normativo y económico del contrato, derivada de un acto legislativo de alcance general.

5.2. Teoría de la imprevisión (hecho sobreviniente): Esta figura jurídica, reconocida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia nacional, tiene aplicación cuando concurren los siguientes elementos:

- **Extraordinariedad:** El alza del salario mínimo triplica la inflación causada y rompe con la tendencia histórica de ajustes salariales, lo que lo sitúa fuera del comportamiento económico ordinario.

- **Imprevisibilidad:** Al momento de la presentación de la oferta (octubre de 2025), las proyecciones oficiales del DANE y del Banco de la República indicaban una inflación del 5,3 % y una productividad del 0,91 %, sin que existiera fundamento técnico alguno para anticipar un incremento del 23,7 %.

- **Gravedad de la afectación:** Dado que el 78 % del personal vinculado en la ejecución del contrato devenga un salario mínimo, el impacto de dicho incremento

incide directamente en los costos estructurales del contrato, comprometiendo no solo la utilidad esperada, sino la sostenibilidad económica del mismo.

5.3. Derechos del contratista (artículo 5°, numeral 1° de la Ley 80 de 1993):

La mencionada norma establece que el contratista tiene derecho a recibir oportuna y adecuadamente la remuneración pactada y a que su valor intrínseco no se altere por causas ajenas a su responsabilidad. Así mismo, reconoce expresamente su derecho a que la entidad contratante le reconozca *"los mayores costos y el valor de los perjuicios que se le causen por causas no imputables a él"*, en concordancia con el deber de la administración de mantener la ecuación financiera del contrato a lo largo de su ejecución.

5.4. Responsabilidad por el "hecho del príncipe" (acto normativo):

Aunque el Decreto 1469 de 2025 fue expedido por el Gobierno Nacional y no directamente por la entidad contratante, su impacto sobre el contrato resulta jurídicamente atribuible al Estado en su conjunto. Se configura así el denominado hecho del príncipe, figura bajo la cual se reconoce que la administración no puede trasladar de manera individual al contratista los efectos económicos de decisiones normativas generales, cuando estas inciden directamente sobre las condiciones económicas del contrato. Como ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado, el restablecimiento del equilibrio financiero ante este tipo de hechos es una garantía de orden público y una obligación correlativa de la administración para salvaguardar la prestación efectiva de los servicios contratados.

5.5. Principio de planeación y economía del gasto (artículo 25 de la Ley 80 de 1993):

La administración tiene el deber de asegurar la ejecución eficaz, eficiente y continua de los contratos estatales, y de evitar decisiones que comprometan la ejecución armónica del objeto contractual. Mántener el contrato en un estado de desequilibrio financiero no solo contraviene el principio de economía, sino que puede conllevar consecuencias jurídicas adversas para la entidad, tales como:

- Incumplimientos contractuales por imposibilidad material de ejecución en los términos inicialmente pactados.

- Controversias judiciales por responsabilidad contractual con altas probabilidades de condena, incluyendo el reconocimiento de perjuicios, intereses moratorios y costas procesales.

En consecuencia, la configuración del hecho sobreviniente normativo, su impacto grave y directo en la estructura de costos del contrato, y el marco normativo que rige la contratación estatal, hacen procedente y jurídicamente obligatoria la adopción de

medidas de restablecimiento del equilibrio económico, bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y protección del interés público.

VI. Alternativas técnicas, financieras y contractuales

Con el fin de mitigar el impacto económico derivado del hecho sobreviniente constituido por la expedición del Decreto 1469 de 2025 —el cual impuso un incremento salarial del 23,7 % no previsible al momento de la estructuración del contrato— y con el propósito de preservar la adecuada, continua y eficiente ejecución del objeto contractual, Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. somete a consideración de la Subsecretaría de Gestión Ambiental las siguientes alternativas jurídicas y financieras, construidas bajo el marco de los principios de equilibrio económico, sostenibilidad fiscal, planeación contractual, y eficiencia en la administración de los recursos públicos:

6.1. Alternativa 1: Ajuste del valor fijo mensual del contrato mediante adición presupuestal directa.

Se propone modificar el valor fijo mensual pactado en el contrato, con el objetivo de incorporar el mayor costo laboral derivado del incremento del SMLMV. Dicho impacto se estima en $296.328.930 mensuales, equivalente al 14 % del valor mensual originalmente aprobado para la vigencia 2026.

Es importante señalar que este ajuste no corresponde a una revisión general del contrato, sino que se limita exclusivamente al ítem de "Ecovigía de Manejo y Maquinaria (Motosierra)" incluido en la categoría de "Talento Humano Operativo", siendo este el componente que concentra el efecto económico derivado de la nueva política salarial. El resto de las categorías y rubros presupuestales se mantienen inalterados.

Desde el punto de vista financiero, el ajuste implicaría una adición presupuestal de $3.259.618.228 para la vigencia 2026, lo cual permitiría establecer un nuevo valor fijo mensual a partir del mes de febrero de 2026 de $2.391.416.530.

Dado que la afectación tiene un carácter permanente, también se proyecta su impacto para la vigencia 2027. Aplicando el mecanismo de actualización previsto en el Parágrafo Tercero de la Cláusula Quinta del contrato (inflación proyectada del 3,82 %), el valor mensual estimado para la vigencia 2027 sería de $2.482.768.641. Lo anterior da lugar a una adición presupuestal adicional estimada en $3.691.784.339,63 para esa vigencia.

En consecuencia, el monto total estimado de adiciones necesarias para preservar el equilibrio económico del contrato durante los años 2026 y 2027 ascendería a $6.951.402.568,44, bajo el supuesto de que las condiciones económicas ordinarias no sufran nuevas alteraciones extraordinarias.

Desde el punto de vista jurídico, esta alternativa se fundamenta en el principio de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 27 de la Ley 80 de 1993. El hecho generador del desequilibrio —acto normativo general expedido por autoridad distinta de la entidad contratante— corresponde a un supuesto típico de aplicación de la teoría de la imprevisión y del hecho del príncipe, y habilita válidamente la revisión y modificación del contrato para restablecer la equidad contractual.

Desde la perspectiva financiera, esta opción permite recomponer integralmente la estructura de costos del contrato, mantener la planta de personal inicialmente prevista, asegurar la calidad del servicio contratado, y proteger el interés público asociado a la ejecución de actividades ambientales esenciales para el Distrito Capital.

6.2. Alternativa 2: Aplicación de saldo no ejecutado de la vigencia 2025 con adición presupuestal complementaria.

Esta alternativa contempla el uso de recursos disponibles en el contrato, correspondientes al saldo no ejecutado de la vigencia 2025 por valor de $3.333.333.333, los cuales serían aplicados a cubrir el mayor valor mensual derivado del incremento salarial para el año 2026, el cual asciende a $3.259.618.228 en total anual. Bajo esta opción, se mantendría igualmente el nuevo valor mensual estimado de $2.391.416.530 a partir de febrero de 2026.

Al igual que en la alternativa anterior, se proyecta un valor mensual ajustado para 2027 de $2.482.768.641, resultando en un requerimiento adicional para esa vigencia de $3.691.784.340. En este escenario, dado que los recursos de 2025 no cubren la totalidad del impacto en ambas vigencias, se haría necesaria una adición presupuestal parcial estimada en $3.618.069.235 para garantizar la continuidad operativa en 2027.

Desde el punto de vista jurídico, esta alternativa también se enmarca dentro de los mecanismos de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, combinando el aprovechamiento eficiente de saldos presupuestales disponibles con nuevas apropiaciones futuras. Ello permite atender de manera gradual el impacto económico del hecho sobreviniente, garantizando la ejecución del contrato sin comprometer la legalidad del gasto ni la responsabilidad fiscal.

Desde una perspectiva financiera y operativa, esta alternativa ofrece ventajas importantes en términos de optimización de recursos ya apropiados, disminución de la presión presupuestal inmediata, y continuidad de las actividades contractuales sin afectaciones en la cobertura, calidad ni cumplimiento de metas misionales.

6.3. Cláusula sugerida de ajuste dinámico (vigencia 2027)

Con el objeto de preservar el equilibrio económico del Contrato Interadministrativo No. SDA-CD-20251465 frente a eventuales variaciones futuras en los costos laborales, y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, se propone incorporar una cláusula de ajuste dinámico para la vigencia 2027, estructurada con base en el comportamiento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) y los componentes operativos intensivos en mano de obra, en los siguientes términos:

6.4. Propuesta Cláusula de Ajuste:

A partir del 1 de enero de 2027, el valor mensual del contrato se ajustará presupuestalmente con base en el porcentaje de incremento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente fijado por el Gobierno Nacional mediante decreto, aplicable a los componentes operativos del contrato directamente impactados por dicha variación salarial. El ajuste se calculará conforme a la siguiente fórmula:

Fórmula de ajuste mensual para 2027:

$$\mathbf{Vmi} = [(VEMM_{(2026)} \times (1 + \%SMMLV)) + VTHT + VGE] + (CD \times FM)$$

Donde:

- **Vmi:** Valor mensual ajustado para la vigencia 2027.
- **$VEMM_{(2026)}$:** Valor mensual correspondiente al ítem "Ecovigía de Manejo y Maquinaria (Motosierra)" para la vigencia 2026.
- **%SMMLV:** Porcentaje de incremento del SMLMV determinado por decreto para 2027.
- **VTHT:** Valor mensual del Talento Humano Transversal.
- **VGE:** Valor mensual correspondiente al Gestor de Campo y al Ecovigía en Prevención de Impactos Ambientales.
- **CD:** Costo Directo total = [(VEMM × (1 + %SMMLV)) + VTHT + VGE].
- **FM:** Factor Multiplicador, que incorpora los costos indirectos tales como: prestaciones sociales, seguridad social, aportes parafiscales, administración, transporte y logística, arrendamiento de maquinaria y equipos, insumos, herramientas, mobiliario y disposición final de residuos.

Esta cláusula tiene como finalidad dotar al contrato de un mecanismo técnico de actualización automática que permita evitar la configuración de nuevos desequilibrios económicos frente a hechos normativos futuros que incidan significativamente sobre los costos laborales, garantizando así el cumplimiento oportuno y eficiente de las obligaciones contractuales, la continuidad del servicio y la sostenibilidad fiscal de la ejecución.

Agradecemos de antemano la atención prestada y quedamos atentos para avanzar en los trámites pertinentes que permitan la materialización de la modificación contractual de

acuerdo con los lineamientos establecidos por esa Secretaría, en aras de garantizar el interés público ambiental y la protección del patrimonio ecológico del Distrito Capital.

Atentamente,

DIANA PATRICIA RÍOS GARCÍA
Secretaria General
Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.

Proyectó: Angie Magaly Vela Reina – Coordinadora Angie Vela

Revisaron:

- Jonnathan Cruz Bernal – Profesional de Apoyo
- Helen Yesenia Hernández Mondragón – Coordinadora de Operaciones y Logística Grado 2
- Rahiza Polo Urueña – Directora de Operaciones y Logística Grado 2
- Eduard David Romero Rodríguez – Profesional Secretaría General

Aprobó:

- Edward Alexander Navas Farfán – Gerente de Gestión Ambiental
- Jhon Fredy Vargas – Director de Contratación – Secretaria General