



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL


BOGOTÁ

Aplicación de los principios de transparencia, publicidad y economía en la contratación estatal de entidades con régimen especial: caso de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá¹.

Application of the Principles of Transparency, Publicity, and Economy in Public Procurement by Entities with a Special Regime: The Case of Bogotá's Water and Sewerage Company

Leonardo Enrique Carvajalino Rodríguez: Abogado, Universidad Externado de Colombia; magíster en Responsabilidad Contractual y extracontractual, Civil y del Estado; especialista en Derecho de Empresa, Derecho Laboral y de la Seguridad Social; docente Universitario. Código Orcid: 0000-0001-9235 -6642. Correo electrónico: l.carvajalino@uniciencia.edu.co.

Doris Patricia Suancha Fonseca: Economista, Universidad Gran Colombia; especialista en Desarrollo territorial y municipal, Universidad Católica de Colombia; Estudiante de Derecho. Miembro del semillero de investigación Vexillum Iuris Ratio de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo -UNICIENCIA, Facultad de Derecho. Código Orcid: 0009-0008-3716-6158 Correo electrónico: dp.suanchafonseca@uniciencia.edu.co

Mónica Alejandra Narváez Álvarez: Tecnología en Criminalística y Ciencias Forenses, Fundación de Educación Superior Alberto Merani; Estudiante de Derecho. Miembro del semillero de investigación Vexillum Iuris Ratio de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo -UNICIENCIA, Facultad de Derecho. Código orcid: 0009-0003-0579-4612. Correo electrónico: ma.narvaezalvarez@uniciencia.edu.co

¹ Proyecto de Investigación en cabeza del Semillero Vexillum Iuris Ratio, el cual está adscrito al Grupo de investigación GISOJ de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo- UNICIENCIA

RESUMEN

El presente trabajo analiza la aplicación de los principios de la contratación estatal en las entidades con régimen especial, tomando como caso de estudio la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B– E.S.P.).

La metodología empleada fue de tipo comparativa y cualitativa, orientada a examinar cómo los principios de la contratación estatal, particularmente los de publicidad, transparencia y economía, que se desarrollan en las normas internas de una empresa de servicios públicos. Para ello, se estudió el manual de contratación de la E.A.A.B– E.S.P., adoptado mediante la Resolución No. 0233 del 25 de abril de 2025, contrastando sus disposiciones con los lineamientos generales del estatuto de contratación pública.

Los resultados evidencian que, si bien las empresas de servicios públicos domiciliarios como la E.A.A.B– E.S.P. se rigen por el derecho privado conforme a la Ley 142 de 1994, deben observar los principios del derecho público, lo que configura un régimen mixto. En este contexto, los contratos se fundamentan en la autonomía de la voluntad, pero deben garantizar la protección de los intereses generales, la transparencia y la correcta administración de los recursos públicos. El estudio identifica que la E.A.A.B– E.S.P. aplica los principios de publicidad, transparencia y economía a través de mecanismos específicos como el uso de plataformas (SECOP II y RUP), la regulación diferenciada de los tipos de invitación según la cuantía, el derecho de contradicción, los sistemas de prevención de la corrupción (SARLAFT) y los acuerdos marco de precios.

Por ello, es importante que la contratación en las empresas de servicios públicos, particularmente en la E.A.A.B.-E.S.P., debe entenderse como un régimen de naturaleza mixta en el que convergen las reglas del derecho privado con los principios rectores del derecho público. Si bien la Ley 142 de 1994 confiere a estas entidades una configuración jurídica propia de sociedades por acciones, su vinculación con la función administrativa y el manejo de recursos públicos impone la observancia de los principios de transparencia, publicidad y economía.

En consecuencia, la autonomía de la voluntad negocial no puede ejercerse de manera absoluta, sino subordinada al interés general y a los fines esenciales del Estado, de modo que la eficiencia contractual se armonice con los postulados constitucionales que orientan la actuación pública.

Palabras clave: Contratación Estatal, Régimen especial, Principio de transparencia, principio de economía.

ABSTRACT

This paper analyzes the application of the principles of public procurement in entities with a special regime, taking the Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B.–E.S.P.) as a case study.

The methodology employed was comparative and qualitative, aimed at examining how the principles of public procurement—particularly publicity, transparency, and economy—are developed in the internal regulations of a public utility company. To this end, the E.A.A.B.–E.S.P. procurement manual, adopted by Resolution No.

Resolution No. 0233 of April 25, 2025, contrasting its provisions with the general guidelines of the public procurement statute.

The results show that, although household public utility companies such as E.A.A.B.–E.S.P. are governed by private law under Law 142 of 1994, they must observe the principles of public law, which constitutes a mixed regime. In this context, contracts are based on the autonomy of the will but must guaranty the protection of general interests, transparency, and the proper management of public resources.

The study identifies that E.A.A.B.–E.S.P. applies the principles of publicity, transparency, and economy thru specific mechanisms such as the use of platforms (SECOP II and RUP), differentiated regulation of invitation types based on contract value, the right of rebuttal, corruption prevention systems (SARLAFT), and framework price agreements.

Therefore, it is important that hiring in public service companies, particularly in the E.A.A.B.-E.S.P., should be understood as a mixed regime in which the rules of private law converge with the guiding principles of public law. Although Law 142 of 1994 confers on these entities a legal structure similar to that of joint-stock companies, their connection with the administrative function and the management of public resources requires compliance with the principles of transparency, publicity, and economy. Consequently, the autonomy of contractual will cannot be exercised absolutely, but rather must be subordinate to the general interest and the essential purposes of the State, so that contractual efficiency is harmonized with the constitutional principles that guide public action.

Keywords: State Procurement, Special Regime, Principle of Transparency, Principle of Economy.

SUMARIO

1. Problema jurídico de la Investigación. 1.1. Metodología. 2. Contratación Estatal 2.1. El régimen Especial de la Contratación Estatal. 2.2 Principios de la contratación estatal en Colombia 3. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B.). 3.1. Régimen Especial de la E.A.A.B. 3.2. Manual de Contratación de la EAAB. 3.3. Modalidades de Contratación en el Régimen General de Contratación y la E.A.A.B. 4. Principio de Transparencia de los Procesos de Contratación de la E.A.A.B. 4.1. Libre Concurrencia y Pluralidad de Oferentes. 4.2. El Derecho de Contradicción. 4.3. Mecanismos en la Lucha contra la Corrupción. 5. Principio de Publicidad de los Procesos de contratación de la EAAB. 6. Principio de Economía en los procesos de Contratación de la EAAB. 7. Recomendaciones para modificar el Manual de Contratación de la E.A.A.B. – E.S.P. 8. Conclusiones.

I. PROBLEMA JURÍDICO DE LA INVESTIGACIÓN

En el marco de la contratación estatal colombiana, las empresas de servicios públicos domiciliarios, aun cuando son entidades estatales, se encuentran sujetas a un régimen jurídico especial de naturaleza predominantemente privada. Esta situación ha generado una constante tensión entre la aplicación de las normas del derecho privado y la observancia de los principios que rigen la contratación pública establecidos en la Ley 80 de 1993.

En particular, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B.–E.S.P.), como una

de las empresas más grandes del país, constituye un caso representativo de esta problemática. Su régimen contractual, regulado por normas internas como la Resolución No. 0233 del 25 de abril de 2025, acoge procedimientos propios del derecho privado, pero en su estructura y ejecución contractual incorpora principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, propios de la contratación estatal.

La coexistencia de estos dos sistemas normativos, uno de carácter privado y otro público, ha suscitado interrogantes respecto de la verdadera naturaleza jurídica de los contratos que celebra la entidad, la forma en que se garantizan los principios de la función administrativa y los límites de la autonomía contractual de las empresas sometidas a régimen especial.

Por ello, el problema jurídico que se aborda en esta investigación consiste en determinar cómo se aplican los principios de la contratación estatal en las entidades sometidas a régimen especial, tomando como caso de estudio la E.A.A.B. -- E.S.P. El análisis se centrará en las disposiciones internas de contratación adoptadas por la entidad y en la forma en que éstas materializan o reinterpretan los principios orientadores del estatuto general de contratación de la administración pública.

I.I. METODOLOGÍA

La metodología utilizada fue de carácter comparativa con énfasis en la aplicación de los principios del régimen especial. En este sentido, se realizó un análisis de tipo cualitativo, partiendo del ordenamiento jurídico vigente para determinar los principios de la contratación estatal.

Posteriormente, se eligió una entidad estatal determinada para observar los procedimientos que utiliza en la contratación de bienes o servicios, y compararlo con los principios seleccionados y analizar su desarrollo de ellos en las normas internas de la Entidad; para esto la empresa objeto de estudio fue la E.A.A.B. - E.S.P., empresa reconocida en Colombia. en el sector de los servicios públicos.

Un insumo esencial en este análisis es el Manual de Contratación de la E.A.A.B. - E.S. P, reglado por la Resolución No.0233 del 25 de abril de 2025, expedida por la gerencia de la empresa de acueducto de Bogotá, la cual constituyó una fuente fundamental de información.

II. CONTRATACIÓN ESTATAL

La definición de contratación estatal comprende una visión clara para el desarrollo del texto tal y como lo expone Restrepo (2020):

“La contratación estatal, como eje articulador del Derecho Administrativo, es entendida como una actividad fundamental e innata al funcionamiento de la administración, al encargarse de regular las relaciones contractuales del Estado, que le permiten el acceso a bienes, servicios y obras inherentes y conducentes al cumplimiento de sus fines; en procura de una mayor eficiencia y eficacia. Por tanto, ha de ser versátil debido a la evolución de las necesidades de la administración, las comunidades o derivadas de “algunos ajustes cambiantes debido a errores legislativos y otras a realidades nuevas sobre todo por cambios tecnológicos,

la continua y malsana variación del derecho positivo” (Dávila, 2017, p. 1).

Vislumbra un concepto amplio pero propicio para delimitar el ámbito de análisis y aplicación, por lo que es de importancia resaltar que el alcance de la contratación estatal es regular las relaciones contractuales con el Estado.

II.I. EL RÉGIMEN ESPECIAL EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

En contratación estatal en el ordenamiento jurídico colombiano se aplica por regla general la Ley 80 de 1993. No obstante, a su vez existen unos regímenes exceptuados, a los cuales se les aplica un régimen especial o normas de derecho privado, así, el Consejo de Estado (2021) señaló:

La propia ley ha excluido de la aplicación del régimen general de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 a algunas entidades estatales, caso en el cual estas quedan facultadas para aplicar en su actividad contractual unas reglas distintas, contenidas generalmente en el derecho privado o en un régimen especial, y desarrolladas, además, en sus manuales de contratación. (...) (Consejo de Estado, 2021)

En efecto, pese a la corriente unificadora que inspiró la Ley 80 de 1993, y reconociendo las necesidades reales de algunas entidades estatales, la ley ha venido consagrando paulatinamente un número importante de regímenes exceptuados o especiales, en razón al tipo de entidades o al sector en el que se desempeñan (criterio orgánico), o a la naturaleza de las actividades que estas ejercen (criterio material), bien por

considerarse que no son desarrollo de funciones administrativas o públicas, sino propias de mercados en los que se interactúa en competencia con particulares (actividad industrial y comercial); ora por el simple prurito de darle agilidad y flexibilidad a las actuaciones contractuales de ciertas entidades estatales, liberándolas, en uno y otro caso, de las formalidades y ritualidades del derecho administrativo, así como de las facultades y prerrogativas unilaterales y exorbitantes de la Administración. (Consejo de Estado, 2021)

Con base en lo anterior, resulta claro que este régimen especial tiene por finalidad regular este tipo de relaciones jurídicas, prescindiendo de las formalidades propias del derecho administrativo común. No obstante, dicha característica no agota su naturaleza, pues el régimen en cuestión presenta una serie de notas distintivas que lo dotan de un carácter particularmente singular dentro del ordenamiento jurídico.

II.II. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

Si bien el desarrollo del artículo se enmarca en tres principios, el definir la base de ellos es de gran importancia, por lo cual a raíz de las grandes definiciones que existen se establece a nivel general tal y como lo expone la Corte Constitucional:

Los principios (...) consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos

normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional. (...) su alcance normativo no consiste en la enunciación de ideales que deben guiar los destinos institucionales y sociales con el objeto de que algún día se llegue a ellos; su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base deontológico-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda parte organizativa perdería su significado y su razón de ser. Los principios expresan normas jurídicas para el presente; son el inicio del nuevo orden. (Corte Constitucional, T-406/1992)

Además la utilidad y aplicación de acuerdo a la doctrina constitucional están establecidos para cumplir los siguientes fines:

(i) sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. En estos términos, es indiscutible que los principios cumplen una triple función de fundamento, interpretación e integración de ordenamiento jurídico. (Ortegón, 2017, p.220)

Es importante resaltar que los principios son base del ordenamiento jurídico, pero también son una limitación jurídica, por lo que es evidente que se deben tomar desde un enfoque limitante y mecanismo de aplicación inmediata como fuente del derecho.

En aplicación de lo anterior, la legislación colombiana señaló que las entidades que tienen régimen especial deben aplicar en sus procesos de contratación estatal los principios que lo rigen. Al respecto señala, la Ley 2195 de 2022 (Artículo 53, Inciso 1):

Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal". (Congreso de la República, 2022)

A continuación se realizará el análisis de la aplicación de los principios de la contratación estatal aplicable a una de las entidades de servicios públicos del Distrito de Bogotá, que es la E.A.A.B - E.S.P.

III. LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ (E.A.A.B)

La primera empresa pública encargada del servicio de agua y acueducto en Bogotá fue la compañía de acueducto de Bogotá, creada mediante el Acuerdo 016 de 1914 del Consejo de Bogotá. Inicialmente, administraba el tranvía de Bogotá pero en 1955 se hizo la escisión entre las dos empresas, y mediante el acuerdo 105 de 1955, se creó la empresa de

acueducto y alcantarillado de Bogotá. Según el artículo 49 *“tendrá el carácter de un establecimiento público, separado del Distrito e independiente de éste. Administrará el acueducto y el alcantarillado, como servicios públicos, con miras al bien general, pero aprovechando los sistemas comerciales que aseguren el sostenimiento, desarrollo y ensanche de los mismos servicios”*. (Consejo de Bogotá, 1914)

La naturaleza jurídica de la E.A.A.B - E.S.P. fue modificada mediante el Acuerdo No. 6 de 1995 por el Consejo de Bogotá, señalando en el artículo 1, *“La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., es una Empresa Industrial y Comercial del Distrito, prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”*. Posteriormente, el artículo 4 del mismo Acuerdo, expresa lo siguiente: *“Corresponde a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - E.S.P.- la prestación de los servicios públicos esenciales domiciliarios de acueducto y alcantarillado definidos en los numerales 14.22 y 14.23 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 y las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen”*. (Consejo de Bogotá, 1995)

Así, según la normatividad de la E.A.A.B - E.S.P., esta es una empresa industrial y comercial del estado que se encarga de prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, que se regula por medio de la Ley 142 de 1994.

III.1 RÉGIMEN ESPECIAL DE LA E.A.A.B.

La E.A.A.B.-E.S.P. en su calidad de empresa de servicios públicos domiciliarios se rige por lo

dispuesto en la Ley 142 de 1994, la cual establece el régimen jurídico aplicable a este tipo de entidades. En virtud de lo dispuesto en el artículo 31 de dicha ley modificada por el artículo 3 de la Ley 689 de 2001, *“Los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del estatuto general de contratación de la administración pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa”* (Congreso de la República de Colombia, 2001). Así las cosas, las empresas de servicios públicos no les resulta aplicable el régimen general de contratación estatal, previsto en el estatuto general de contratación de la administración pública.

Ahora bien, como a las empresas de servicios públicos no se les aplica el régimen general de contratación, la pregunta es ¿qué normatividad se les aplica? Al respecto, hay que acudir al artículo 32 de la misma Ley 142 de 1994, que expresa:

Salvo en cuanto la Constitución Política o esta ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado. (Congreso de la República de Colombia, 1994)

Cuando la norma señala que la entidad se rige exclusivamente por el derecho privado, debe entenderse que en materia de contratación le son aplicables las reglas propias del derecho privado, basadas en la autonomía de la voluntad de las

partes, y no el régimen de contratación estatal previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En ese sentido, las Empresas de Servicios Públicos pueden determinar con quién contratar. Para comprender el alcance de la autonomía privada, debe citarse a Hinestrosa (2014) que establece que “es el instrumento por excelencia a la mano de los particulares para la regulación de sus propios intereses o, dicho de otro modo, para la reglamentación de sus relaciones jurídicas” (p.8).

De igual forma, para determinar la proyección de la autonomía privada, Hinestrosa (2014) expresa:

Libertad de contratar o no contratar; libertad de escoger con quién; libertad de seleccionar la figura más apropiada para el caso; libertad de determinar el contenido de la disposición; a las cuales habría que agregar estas otras, en afán de plenitud expositiva: libertad de celebrar el negocio por sí mismo o por medio de representante, apoderado o interpuesta persona; libertad de forma de actuar o, más derechamente, de expresarse, y libertad de prevenir y realizar la terminación del contrato (p.9).

Como se observa, existen tres proyecciones de la autonomía privada, propia de los particulares, las cuales consisten en:

1. Libertad de contratar o no contratar: Así, hasta antes de celebrar el contrato, los particulares son libres o no de celebrar los contratos.
2. Libertad de escoger con quién se contrata: El particular tiene libertad de escoger cual va a ser su contraparte al momento de celebrar

el contrato.

3. Contenido de la disposición: Las partes son libres en determinar el clausulado del contrato que se va a celebrar.

Si bien las empresas de servicios públicos se rigen por el derecho privado en materia de contratación, ello no implica que su representante legal cuente con una libertad absoluta para contratar. En este sentido, la autonomía privada se encuentra sujeta a los límites y procedimientos establecidos en la normativa interna de la entidad, la cual regula las competencias, autorizaciones y controles necesarios para el ejercicio válido de la función contractual.

Esta normatividad usualmente se le denomina “manual de contratación”, que es el instrumento normativo dentro de las empresas de servicios públicos mediante la cual se regula la autonomía privada a su interior, estableciendo reglas para la celebración de los negocios jurídicos, la selección de los contratistas y la determinación del contenido de cada uno de los contratos.

Las disposiciones contenidas en los manuales de contratación de las empresas de servicios públicos domiciliarios, aun cuando se fundamentan en el principio de autonomía de la voluntad propia del derecho privado, deben armonizarse con los lineamientos derivados de los principios de la contratación estatal, tales como la transparencia, la selección objetiva y la eficiencia, en la medida en que dichas entidades gestionan recursos públicos y prestan un servicio público esencial.

III.II MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA EAAB.

El manual de contratación de la E.A.A.B.-E.S.P. fue regulado mediante la Resolución No.0233 del 25 de abril de 2025, el cual fue adoptado como un acto del gerente general, ya que la junta directiva de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá, mediante el Acuerdo 05 de 2019, en el artículo 18 numeral a) literal 13 le delegó dicha función al Gerente, en los siguientes términos:

“El Gerente General tendrá además de las funciones que la ley o la Junta Directiva le señalen, las que se describen a continuación, en función de los siguientes tres (3) frentes: (...) A. Gestión” (...) Expedir los actos, celebrar los contratos, ordenar el gasto y el pago, así como ejecutar las operaciones necesarias para asegurar el normal funcionamiento de la Empresa” (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2025).

Esta norma estatutaria ha sido interpretada como una delegación expresa al Gerente de la E.A.A.B.-E.S.P. para la expedición del manual de contratación. Sin embargo, dicha delegación resulta cuestionable desde una perspectiva de gobernanza institucional, en la medida en que el manual contiene las reglas que rigen la actividad contractual de la empresa y, por tanto, compromete su régimen interno de actuación.

En consecuencia, resulta más adecuado y garantista que la elaboración y aprobación de dicho instrumento normativo esté a cargo de un órgano colegiado, como la junta directiva, a fin de asegurar mayor legitimidad, control y sujeción a los principios de transparencia y responsabilidad institucional.

III.III. Modalidades De Contratación En El Régimen General De Contratación Y E.A.A.B.-E.S.P

La Ley 1150 de 2007, modificatoria de la Ley 80 de 1993, establece las principales modalidades de selección en los procesos de contratación de las entidades estatales, orientadas por el principio de transparencia y la libre concurrencia. Estas modalidades buscan garantizar el acceso de todos los interesados, salvo en los casos en que la contratación puede realizarse de forma directa, conforme a la ley. Las modalidades previstas son: a) Licitación Pública, b) Selección Abreviada, c) Concurso de Méritos, d) Contratación de Mínima Cuantía y e) Contratación Directa. (Congreso de la República de Colombia, 2007)

Tabla 1

Similitud entre la ley 80 de 1993 y manual de contratación de E.A.A.B.-E.S.P.

Modalidad (E.A.A.B.- E.S.P.)	Descripción	Similitud la Ley 80 de 1993
Invitación Pública	Se emplea para contratos cuya cuantía supera los 2.500 SMLMV, garantizando la libre concurrencia y pluralidad de oferentes. El proceso incluye publicación de condiciones, observaciones, evaluación y adjudicación pública.	Similar a la Licitación Pública, pues ambas buscan asegurar transparencia, competencia y selección objetiva en procesos de mayor cuantía.
Invitación Pública con Precalificado	Se utiliza en proyectos de concesión o infraestructura que involucran participación privada. Consta de una etapa de precalificación y una de selección entre los habilitados.	Similar al Concurso de Méritos y a la Licitación Pública, al evaluar previamente la idoneidad de los oferentes y luego escoger la mejor oferta.
Invitación Privada	Procede para contratos entre 250 y 2.500 SMLMV. Se invita al menos a tres oferentes seleccionados por el ordenador del gasto, previa justificación técnica y financiera	Se asemeja a la Selección Abreviada, que permite limitar participantes y agilizar la contratación en casos definidos por cuantía o naturaleza del contrato.
Acuerdo Marco de Precios	Aplica para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes. Se adjudica al oferente que presente el menor precio entre los habilitados.	Corresponde a la Subasta Inversa del régimen general, con idéntico propósito: obtener mejores condiciones económicas bajo criterios de transparencia
Invitación Directa	Se presenta en los casos taxativamente establecidos por el Manual, y los procesos inferiores a 250 SMLMV	Son hipótesis similares con la Contratación Directa del artículo 24 de la Ley 80, y los de mínima cuantía de la E.A.A.B,

Nota. La tabla evidencia la equivalencia entre el manual de contratación de la E.A.A.B.-E.S.P., y la Ley 80 de 1993 frente a sus modalidades de contratación.
(Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP, 2025) (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Para determinar la cuantía y el trámite aplicable al Proceso de Contratación, la Ley 1150 de 2007 tiene un sistema donde se compara el Presupuesto de cada Entidad, y de esta forma, se determina el valor de la correspondiente cuantía.

Tabla 02

Valor correspondiente a cuantías para contratación ley 80 de 1993.

Presupuesto Anual De La Entidad	Mayor Cuantía	Menor Cuantía	Mínima Cuantía
Superior a 1.200.000 SMLMV	Procesos superiores a 1.000 SMLMV.	Procesos inferiores a 1.000 SMLMV. e inferiores a 100 S.M.L.M.V.	Procesos Inferiores a 100 SMLMV.
Superior a 850.000 SMLMV, pero inferior a 1.200 SMLMV y	Procesos superiores a 850 SMLMV	Procesos inferiores a 850 SMLMV y superiores a 85 SMLMV	Procesos Inferiores a 85 SMLMV
Superior a 400.000 SMLMV, pero inferior a 850.000 SMLMV	Procesos superiores a 650 SMLMV	Procesos inferiores a 650 SMLMV y superiores 65 SMLMV	Procesos Inferiores a 65 SMLMV
Superior a 120.000 SMLMV, pero inferior a 400.000 SMLMV	Procesos superiores a 450 SMLMV	Procesos inferiores a 450 SMLMV y superior a 45 SMLMV	Procesos inferiores a 45 SMLMV
Inferior a 120.000 SMLMV	Procesos superiores a 280 SMLMV	Procesos inferiores a 280 SMLMV y superior a 28 SMLMV	Procesos inferiores a 28 SMLMV

(Congreso de la República de Colombia, 1993)

Para utilizarlo como indicador, y según lo señalado en la Resolución No. 0945 del 4 de diciembre de 2024, emitida por el Gerente Corporativo Financiero de la E.A.A.B.-E.S.P., el presupuesto de la entidad para 2025 asciende a \$5.741.305.011.000. Este monto supera los 1.200.000 SMLMV; por lo tanto, de aplicarse las normas del Estatuto General de Contratación: los procesos de contratación superiores a 1.000 SMLMV se regirían por el procedimiento de Licitación Pública; aquellos cuyo presupuesto esté entre 100 y 1.000 SMLMV corresponderían a la modalidad de Selección Abreviada; y los procesos inferiores a 100 SMLMV serían considerados de Mínima Cuantía.

No obstante, la E.A.A.B.-E.S.P. tiene otro tipo de procesos contractuales, que tienen nombres diferentes a los del Estatuto General de Contratación, pero que guardan similitud. La denominación de los procesos es: a). invitación Pública, b) invitación Pública con Preclasificados c). Invitación Privada d) Subasta Inversa y e) Contratación Directa.

(Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP, 2025)

IV. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LA E.A.A.B

El principio de transparencia desde el marco del Consejo de Estado en Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007:

“debe edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad

de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración”. (Consejo de Estado, 2007)

Para una mayor claridad, en la Ley 80 de 1993 establece unas subreglas que clarifican cual es el alcance el principio de transparencia, aplicables en el desarrollo de Manual de Contratación de la E.A.A.B.-E.S.P., las cuales son:

IV.I. LIBRE CONCURRENCIA Y PLURALIDAD DE OFERENTES

La primera subregla del principio de la transparencia, es la libertad de concurrencia y la pluralidad de oferentes, que establece que todas las personas tienen derecho a participar en los procesos de contratación.

Este principio establece una distinción entre la autonomía privada, propia de la contratación entre particulares, y la libertad de concurrencia que debe regir la contratación estatal. En este último caso, todas las personas interesadas tienen derecho a participar de manera competitiva en los procesos de contratación, y el Estado debe seleccionar la oferta que resulte más favorable a sus intereses.

Como se puede observar en la Tabla No. 1, en comparación con el Manual de Contratación de la E.A.A.B.-E.S.P., el régimen general de contratación garantiza, sin importar la cuantía, el respeto a la libre concurrencia. Lo que varía es que, mientras

menor es el monto del proceso, más expedito resulta el procedimiento. En el caso de la E.A.A.B.-E.S.P., el manual de contratación establece que se puede contratar directamente hasta la suma de 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por lo tanto, la regla general es que los procesos de contratación inferiores a ese monto se realicen mediante contratación directa.

Por su parte, la Ley 1150 de 2007 establece una regla diferente: los procesos de cuantías inferiores se tramitan mediante el procedimiento de mínima cuantía, que, aunque es rápido y expedito, garantiza la libre concurrencia de cualquier oferente interesado en participar.

El Manual de Contratación de la E.A.A.B.-E.S.P. distingue entre procesos que garantizan la participación de cualquier persona interesada, como la Invitación Pública y la Invitación Privada, y aquellos de carácter cerrado, en los que el ordenador del gasto tiene la libertad de escoger al contratista. Esta diferencia se refleja en la cuantía de los procesos: los procedimientos abiertos que oscilan entre 250 y 2.500 SMLMV corresponden a la Invitación Privada, mientras que los superiores a 2.500 SMLMV se tramitan mediante Invitación Pública, en la que cualquier persona puede participar.

En los procesos de Invitación Privada (aquellos cuya cuantía oscila entre 250 y 2.500 SMLMV) existe una limitación al principio de libre concurrencia, ya que únicamente pueden participar las personas que hayan sido invitadas a presentar oferta. El Manual de Contratación señala que, como mínimo, deben ser tres los invitados. En este caso, por lo tanto, el principio de libre concurrencia se ve restringido. Por su parte, los

procesos inferiores a 250 SMLMV corresponden a contratación directa, lo que significa que el ordenador del gasto puede elegir libremente con quién contratar.

A diferencia del régimen general de contratación estatal, en el Manual de Contratación de la E.A.A.B.-E.S.P. la cuantía se utiliza como criterio para limitar la libre concurrencia: todo proceso cuya cuantía sea inferior a 250 SMLMV —equivalente en 2025 a \$355.750.000— puede contratarse directamente, sin que exista participación competitiva; mientras que los procesos que oscilan entre 250 y 2.500 SMLMV presentan una restricción a dicho principio, ya que solo pueden participar quienes hayan sido previamente invitados.

Así, la ruta que sigue el Manual de Contratación de la E.A.A.B.-E.S.P. difiere de la del Estatuto General de Contratación, que no establece limitaciones discrecionales basadas en la cuantía, sino que garantiza la libre concurrencia, aun en procesos de menor cuantía, con procedimientos como el de mínima cuantía. (Congreso de la República de Colombia, 1993; Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2025).

IV.II. EL DERECHO DE CONTRADICCIÓN

Se encuentra definido en nuestra legislación de la siguiente manera: “En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones”. (Artículo 24 numeral 2, Ley 80 de 1993).

El manual de contratación de la E.A.A.B.-E.S.P., tiene dos procesos de contratación: La invitación pública e invitación privada que a su vez tienen dos (2) etapas para garantizar el derecho de contradicción de los interesados en el proceso de contratación que son las siguientes:

a). Una previa a la presentación de las ofertas, y es que existe una etapa de observaciones, donde cualquier interesado puede presentar las observaciones que considere. Estas observaciones se pueden presentar a la Invitación que hace la E.A.A.B.-E.S.P.

b). Después de la evaluación previa existe una etapa de observaciones sobre dicha evaluación. En este caso, el Comité Evaluador está obligado a dar respuesta a las observaciones presentadas por los oferentes.

En los procesos de selección que permiten la libre concurrencia de oferentes, se contemplan etapas procedimentales destinadas a garantizar el derecho de participación y contradicción de los interesados. En particular, se habilitan espacios para la presentación de observaciones tanto frente a los pliegos o invitación como respecto a los informes de evaluación preliminar. La E.A.A.B.-E.S.P. tiene la obligación de dar respuesta motivada a dichas observaciones, de conformidad con lo establecido en su manual de contratación, en concordancia con los principios de transparencia, publicidad y debido proceso que rigen la actividad contractual, por lo que el numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993:

“las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la

ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”. (Congreso de la República de Colombia, 1993)

IV.III. MECANISMOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La tercera subregla del principio de transparencia en ámbito de la moral, donde existen criterios para la protección de los recursos públicos y garantizar el control.

En el caso de la E.A.A.B.-E.S.P., la concurrencia de los regímenes de derecho privado y público en el marco de la contratación genera ciertas discrepancias en las entidades. Si bien los recursos involucrados son de carácter público, los mecanismos que controlan su flujo durante la ejecución y posterior liquidación son de naturaleza privada. Por ello, resulta fundamental considerar los límites de los principios establecidos en la Ley 80 de 1993.

En primer lugar, el principio de transparencia constituye un punto de partida para que el legislador pueda desarrollar mecanismos de control, como la Ley Anticorrupción. Adicionalmente, permite implementar herramientas que faciliten la participación y el acceso de la ciudadanía a los procesos, extendiéndose al principio de publicidad, que evidencia la transparencia en los procesos de contratación del Estado con la E.A.A.B.-E.S.P. Esto es especialmente relevante, ya que, además del manejo de recursos, se trata de la prestación de un servicio público esencial para la sociedad.

Ahora bien, el manual de contratación tiene una serie de instrumentos para luchar contra la corrupción, que son las siguientes:

1. Adopción del Sistema Sarlaft: Mediante la Resolución No. 137 de 2023, la E.A.A.B. adoptó el sistema de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo (SARLAFT), la cual se define en el artículo 3, por medio de la cual se busca evitar los riesgos de lavados de activos y financiación del terrorismo.

En el marco de la implementación del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), la E.A.A.B.-E.S.P. se encuentra obligada a consultar una serie de listas de control que resultan vinculantes para sus procesos de vinculación y contratación. Estas listas se dividen en internas y externas. Las listas internas están expresamente señaladas en el artículo 12 de la Resolución No. 137 de 2023, e incluyen, entre otras:

- (i) el registro de población privada de la libertad (INPEC);
- (ii) los antecedentes disciplinarios emitidos por la procuraduría general de la nación;
- (iii) los antecedentes fiscales expedidos por la contraloría general de la república;
- (iv) los antecedentes judiciales emitidos por la policía nacional de Colombia;
- (v) el registro nacional de medidas correctivas;
- (vi) las sanciones, inhabilidades e impedimentos reportados en el registro único empresarial y social (RUES); y
- (vii) el listado de personas expuestas políticamente (PEP) registrado en el sistema de información y gestión del empleo público (SIGEP).

Ahora, las listas externas están plasmadas en la Resolución No. 137 de 2023, artículo 11: "1. lista del consejo de seguridad de las naciones unidas. (...) 2. lista de terroristas de los estados unidos de américa. (...) 3. lista de la unión europea de organizaciones terroristas. (...) 4. lista de la unión europea de personas catalogadas como terroristas. (...) 5. lista de la oficina de control de activos extranjeros (OFAC) (...) 6. Listado de noticias rojas de la Interpol".

En caso de que una persona aparezca en una de estas listas la E.A.A.B.-E.S.P., "(...) podrá abstenerse de contratar a quien se identifique en las listas de control y en las listas vinculantes, incluyendo para este último caso la potestad de dar por terminada la relación contractual de manera anticipada, sin perjuicio de la aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades que resulta aplicable". (Congreso de la República de Colombia, 1993) (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2025).

2. Por otro lado el compromiso anticorrupción, en el artículo 9 del Manual de Contratación señala que quienes participen en procesos de contratación, o sean proveedores y contratistas deben actuar con estricto apego a los valores establecidos en el Código de Integridad de la E.A.A.B.-E.S.P., y deben abstenerse de dar, prometer, ofrecer, entregar, solicitar, exigir o aceptar, directa o indirectamente, contraprestaciones provenientes o destinadas a la E.A.A.B.-E.S.P., con el fin de obtener una ventaja indebida en provecho propio o de un tercero.

Por lo que, cuando una persona natural o jurídica incurra en conductas tipificadas como asociadas a riesgo de corrupción, o se identifique que ha realizado comportamientos incluidos en las listas

de control establecidas en el marco del SARLAFT, la E.A.A.B.-E.S.P. podrá, con fundamento en su normativa interna y en ejercicio de su facultad de autorregulación contractual, abstenerse de celebrar el contrato correspondiente.

Asimismo, si estas circunstancias se presentan con posterioridad a la suscripción del contrato, la empresa podrá proceder a la terminación anticipada del vínculo contractual, con base en las cláusulas pactadas y en atención al principio de legalidad, así como al deber de debida diligencia en la gestión del riesgo reputacional y de integridad institucional.

3. Una tercera regla que establece el manual de contratación se plasma en el artículo 21, que señala que en los procesos de invitación pública e invitación privada debe seleccionarse un comité de evaluación, donde los integrantes del mismo están sujetos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, de tal modo que no pueden tener ningún tipo de relación con los oferentes. (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. 2025)

De la misma forma, el mismo artículo 21, señala que los miembros del comité de evaluación deben verificar el cumplimiento de requisitos “bajo su total autonomía, independencia y confidencialidad”, señalando que al momento de la evaluación no pueden ser constreñidos de ninguna forma por terceros, y que deben actuar en forma confidencial, hasta que los procesos de contratación se hagan públicos. (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. 2025)

V. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LA E.A.A.B

El principio de publicidad se encuentra reglado en el principio de transparencia, cuando señala: *“Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política”*. (artículo 24 numeral 3 de la Ley 80 de 1993).

El principio de publicidad en la contratación estatal hace referencia a que todos los documentos expedidos y allegados en el marco de un proceso de contratación deben ser de público conocimiento (Urrego Jiménez, 2019, p. 122), para el caso de la contratación estatal Duque (2020) “casi siempre su desarrollo al interior del principio de transparencia; sin embargo, con el tiempo, este principio ha tomado fuerza y protagonismo de manera independiente” (p.93).

Además, busca garantizar que los procesos de contratación permitan a los contratistas y al público examinar los términos de los contratos públicos y monitorear su desempeño posterior, mejorando la rendición de cuentas y reduciendo la posibilidad de que se oculten las malas prácticas (Cifuentes, 2021, p. 19).

Con el fin de materializar este principio se han sustituido los medios físicos por los electrónicos, donde haya una mayor garantía del cumplimiento de este principio. Para dicha sustitución, ha expresado la Corte Constitucional (Sentencia C-711 de 2012):

“principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumplan, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en pronunciamientos de esta Corporación como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad.” (Corte Constitucional de Colombia, 2012)

Este principio se desarrolla a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública- SECOP II, definido por Colombia Compra Eficiente (2023):

“El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con cargo a recursos públicos. El SECOP es el único punto de ingreso de información y de generación de reportes

para las Entidades Estatales, los entes de control y la ciudadanía en general, el cual garantiza que se cumplan los principios de publicidad y transparencia en la gestión contractual”. (p.6)

En el caso de la E.A.A.B.-E.S.P., la legislación señala en primera medida el deber de publicar los documentos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II), tal como se establece en la Ley 2195 de 2022, (artículo 53):

“En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.” (Congreso de la República de Colombia, 2022)

La función que tiene la plataforma SECOP II es dar publicidad a los diferentes procesos de contratación. No obstante, la E.A.A.B.-E.S.P., cuenta con otra plataforma que cumple funciones de publicidad, que es el Registro de Proveedores de la E.A.A.B.-E.S.P., el cual se define en el artículo 14 de la Resolución 233 de 2025:

“Herramienta utilizada por la EAAB-ESP que permite administrar y mantener la información del proveedor actualizada en tiempo real y otorgar el usuario y rol para

interactuar en la herramienta transaccional de contratación que utiliza la EAAB- ESP” (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP, 2025).

El artículo 18 complementa el anterior señalando que el registro de proveedores, “el cual será la base para invitar a los proveedores a ofrecer sus productos y servicios, servirá de insumo para la consulta y conocimiento del mercado, y recopilará la información y documentación soporte de los posibles proveedores y contratistas. (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP, 2025).

El manual de contratación de la E.A.A.B.-E.S.P. contempla la existencia del Registro de Proveedores, entendido como una plataforma tecnológica de carácter informativo e interactivo, en la cual se gestiona y centraliza la documentación relacionada con los procesos de contratación. A través de este sistema, se publica tanto la información dispuesta por la E.A.A.B.-E.S.P. como la presentada por los oferentes, garantizando así la transparencia, publicidad y trazabilidad del proceso contractual. (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2025).

Asimismo, el registro de proveedores cumple una función operativa esencial, al servir como el medio por el cual los oferentes registran y presentan sus propuestas, se realiza el seguimiento de los procesos y se lleva a cabo la evaluación de las ofertas. De esta manera, se consolida como un instrumento que facilita la participación en condiciones de igualdad, en concordancia con los principios de libre concurrencia, eficiencia y transparencia que rigen la contratación pública bajo régimen especial.

Actualmente, la documentación correspondiente a los distintos procesos de contratación adelantados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – E.S.P. (E.A.A.B.-E.S.P.) se publica en dos plataformas distintas, cada una con finalidades específicas.

Por un lado, el SECOP II (Sistema Electrónico para la Contratación Pública) es la plataforma oficial del Estado colombiano, cuyo propósito principal es garantizar la transparencia y permitir el ejercicio del control social sobre la contratación pública. En este sistema se publica la información relevante de los procesos contractuales, en cumplimiento de los principios de publicidad y acceso a la información.

Por otro lado, la plataforma del Registro de Proveedores de la E.A.A.B.-E.S.P. cumple una función adicional y diferenciada: no solo permite la publicación de documentos, sino que es una herramienta interactiva mediante la cual los interesados deben inscribirse, cargar su documentación, presentar ofertas y participar activamente en las distintas etapas del proceso de selección. Es decir, actúa como el medio operativo mediante el cual se desarrolla toda la gestión contractual de la entidad.

El debate que se plantea gira en torno a la conveniencia de mantener dos plataformas paralelas que, aunque cumplen funciones distintas, impliquen duplicidad en la gestión documental y pueden generar confusión tanto para los oferentes como para los ciudadanos interesados en ejercer control social.

Desde una perspectiva de eficiencia administrativa y estandarización del sistema de compras

públicas, resulta deseable que, a futuro, exista una única plataforma que integre tanto la función de publicidad como la de gestión interactiva de los procesos contractuales. Esta plataforma unificada debería ser la adoptada oficialmente por el Estado, como es el caso de SECOP II, de manera que se garantice una mayor coherencia normativa, acceso universal a la información, y una participación equitativa de todos los interesados en contratar con las entidades públicas.

VI. PRINCIPIO DE ECONOMÍA DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LA E.A.A.B

Se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, contempla de manera literal:

2o. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato” (Congreso de la República de Colombia, 1993)

De esta manera Fonseca Prada (2023) expone que:

“El objetivo del legislador es lograr que no se presenten dilaciones o retardos injustificados en la selección del contratista y en la ejecución del contrato, pues están en juego los recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades de la población.

De esta forma, las normas de los procedimientos contractuales deberán interpretarse de tal manera que no den lugar a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente señalados, que permitan escudarse en defectos de forma o en la inobservancia de requisitos insustanciales para tomar decisiones inhibitorias.” (Fonseca Prada, 2023)

Ahora bien el Consejo de Estado en Sentencia 17767 de 2011, se ha pronunciado al respecto, aclarando que el principio de economía en la contratación estatal busca:

Este principio exige al administrador público el cumplimiento de “procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable (...)”. En efecto, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 especifica que dichos requisitos deben cumplirse con anterioridad a la apertura de los procesos licitatorios o invitaciones a proponer, y en todo caso, nunca después de la suscripción de los contratos. (...)” (Consejo de Estado, 2011)

De lo anterior se evidenció la necesidad de seguir lineamientos que eviten la dilación en los diferentes tipos de contratación. En este sentido,

es importante resaltar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-004 de 2017, relaciona el principio de economía con la modalidad de contratación por acuerdo marco de precio, para lo cual expone:

“para la “adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades”, (Lit. a, numeral 2, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007) la materialización del principio de economía exige recurrir al mecanismo de Acuerdo Marco de Precios, para la obtención de condiciones económicas más favorables para la entidad estatal, que el propio de la contratación de mínima cuantía, en cuanto es un instrumento para permitir, en esas condiciones, la generación de economías de escala, así como mejorar la capacidad de negociación de precios por parte de las entidades estatales.” (Corte Constitucional, 2017)

De lo anterior, da cabida a lo que la misma corte describe como equilibrio legislativo que da paso al Estatuto Anticorrupción subsumido en la materialización de los principios constitucionales de economía, eficacia, eficiencia, selección objetiva y transparencia, como finalidades legítimas, en el marco constitucional (Sentencia C-004 de 2017). (Corte Constitucional, 2017)

Para la empresa E.A.A.B.-E.S.P., es importante delimitar el principio de economía traído desde la constitución y analizado por el Consejo de Estado en el marco de la contratación estatal, para lo cual en la manual de contratación establece las modalidades de selección, garantizando así el

principio de economía creando lineamientos, términos y condiciones para evitar la dilación de los mismos.

El acuerdo marco de precios es una figura que también se regula en el manual de contratación, en el artículo 37, que expresa *“La Empresa podrá suscribir acuerdos marco con uno o varios proveedores de un mismo bien, obra o servicio por un periodo de tiempo determinado. Los contratos de acuerdo marco son una herramienta para agregar demanda, coordinar y optimizar el valor de las compras de bienes, obras o servicios; busca producir economías de escala, incrementar el poder de negociación, agilizar la atención de las necesidades recurrentes, reducir el número de procesos de contratación y permite manejar inventarios con mayor flexibilidad”*. (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2025).

Así, la E.A.A.B.-E.S.P., cuenta con la figura del acuerdo marco de precios para agilizar el cumplimiento de sus funciones y reducir el número de procesos de contratación, lo cual redundará en beneficio de la propia entidad.

Ahora, una figura interesante que plantea el manual de contratación que no se encuentra en el régimen general de contratación es la *“implementación de las proveedurías estratégica”, la cual se encuentra regulada en el artículo 15, la cual “propenderá por optimizar la relación costo beneficio y el valor recibido, teniendo en cuenta la calidad, oportunidad, eficiencia y la garantía de lo contratado, y en tal sentido, los procesos de contratación se orientarán para obtener alternativas que convengan a los intereses de la Empresa”*. (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2025).

La Proveeduría Estratégica se adopta a través de varias etapas, las cuales al menos debe ser:

a). Matriz de posición de aprovisionamiento: Es una clasificación de los bienes, obras y servicios que impacten en el funcionamiento de la E.A.A.B.-E.S.P. La matriz de aprovisionamiento se debe elaborar a partir de las siguientes variables: 1. Riesgo de aprovisionamiento. 2. Impacto en la operación de la E.A.A.B.-E.S.P. y nivel de gastos anual, buscando reducir el mismo.

b). Definición de ruta estratégica: Estas rutas se construyen a partir de la siguiente información. 1. Análisis de la situación Actual, para entender cómo funciona cada una de las categorías 2. Definición de estrategias: Para seleccionar la estrategia de abastecimiento específica por categoría y 3. Implementación: Ejecutar la estrategia seleccionada por la E.A.A.B.-E.S.P.

c). Definición de Acuerdos Tácitos: Acuerdos entre las diferentes dependencias de la E.A.A.B.-E.S.P., con el fin de lograr un trabajo colaborativo, con el fin de lograr los objetivos propuestos en la Proveeduría Estratégica.

De esta forma, con la implementación de proveedurías estratégicas se materializa el principio de economía, planificando el mercado para la adquisición de bienes y servicios de vital importancia.

Ahora bien, principio de economía, se hace presente en la diversidad de medios de contratación por parte de la E.A.A.B.-E.S.P., en el cual se evidencia la búsqueda de celeridad y protección de los recursos públicos, por lo que es evidente que el principio de economía se

encuentra compacto allí, delimitando el actuar en los medios de contratación además de destacar el uso de mecanismos de creación estatal para el proceso de contratación y selección de los contratistas. (Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2025).

VII. RECOMENDACIONES PARA MODIFICAR EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA E.A.A.B.-E.S.P

Como se ha observado, por regla general el Manual de Contratación de la E.A.A.B.-E.S.P. desarrolla los principios de contratación estatal, pero para profundizar su desarrollo, se recomienda la adopción de las siguientes modificaciones:

a) Por la importancia que implica el manual de contratación, quien debe aprobarlo es la Junta Directiva de la Entidad, y no delegar esta función en el Gerente General, que es el administrador, que va a realizar los procesos con base en dichos lineamientos. Los lineamientos que constituyen el manual deben tener una amplia discusión al interior de la misma, y el órgano idóneo para ello es la Junta Directiva, que es el órgano colegiado y democrático.

b) Frente al Principio de Publicidad, la E.A.A.B.-E.S.P., maneja los procesos de contratación a través de dos plataformas, la plataforma general, donde se publican los procesos de contratación, que es la plataforma SECOP II; pero la E.A.A.B.-E.S.P., tiene un sistema propio, que es el registro de proveedores, que corresponde a una plataforma interactiva, donde se publican todos los procesos contractuales, y donde los interesados

deben participar en los diferentes procesos de contratación.

Actualmente, todas las personas interesadas en contratar con el Estado manejan la plataforma SECOP II, mientras que en el registro de proveedores solamente intervienen aquellos que están interesados en contratar con el E.A.A.B.-E.S.P. Se recomienda que solamente se utilice una sola plataforma, la cual es aquella que tenga un mayor tráfico de personas, que es la plataforma SECOP II, lo que garantiza mayor pluralidad de los oferentes que pueden participar en los procesos de contratación y ayuda a garantizar la publicidad del mismo.

c) Respecto a la libre concurrencia, la E.A.A.B.-E.S.P. solamente lo garantiza en aquellos procesos cuya cuantía es mayor a 2.500 smlmv, puede participar cualquier persona interesada; en los procesos de invitación privada (aquellos que oscilan entre 250 y 2.500 SMLMV) solamente pueden participar aquellos que la E.A.A.B.-E.S.P., haya invitado, que no deben ser menos de tres, por lo que la libre concurrencia se restringe a los que hayan sido invitados y en los procesos que invitación directa, que son aquellos inferiores a 250 SMLMV el ordenador del gastos elige a discrecionalidad al contratista; así, en el manual de contratación, solamente se aplica la libre concurrencia para procesos que exceden los 2.500 SMLMV, y de resto, la categoría se ve limitada. Los criterios que utiliza el manual de contratación de la E.A.A.B.-E.S.P., es diferente al del estatuto general de contratación, donde la cuantía no es una excepción al principio de la libre concurrencia, sino que, entre menor es la

cuantía se hace trámites más expeditos (la mayor cuantía para las licitaciones públicas, la selección abreviada para proceso de menor cuantía, y los procesos de mínima cuantía para ese tipo de procesos), pero todo proceso de contratación inferior a 2.500 SMLMV se convierte en una excepción a la libre concurrencia.

Ahora, se recomienda modificar el manual de contratación de dos formas: Una radical, ajustándolo a la filosofía del régimen general de contratación, donde, sin importar la cuantía, en los diversos procesos de contratación se garantiza la participación de todas las personas interesadas, pero creando tramites sencillos cada vez que disminuyan las cuantías.

Una segunda medida menos radical, es disminuir las cuantías, donde la cuantía de 2.500 SMLMV se disminuya, y se garantice la participación de todas las personas interesadas en participar.

El ajuste se puede hacer tomando como referencia el estatuto general de contratación, donde las entidades que tienen un presupuesto superior a 1.200.000 tienen como mayor cuantía la suma de 1.000 SMLMV, que se puede utilizar como referencia para los procesos de invitación abierta que realiza la E.A.A.B.-E.S.P. Esta medida debe ir acompañada de excepciones, donde sin importar la cuantía se debe permitir la libre concurrencia de cualquier persona interesada en participar en los procesos de contratación.

Cualquiera de estos dos mecanismos garantizaría la mayor concurrencia de participantes en los procesos de contratación de la E.A.A.B.-E.S.P., otorgando la posibilidad que aumenten los participantes.

VIII. CONCLUSIONES

Los principios de la contratación estatal deben servir como eje orientador en la celebración de los contratos suscritos por todas las Entidades Estatales, entre las cuales se incluyen las Empresas de Servicios Públicos, como es el caso de la E.A.A.B.-E.S.P.

El artículo 17 de la Ley 142 de 1994, que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, señala que la naturaleza jurídica de las empresas de servicios públicos es la de “sociedades por acciones”, cuyo objeto es la prestación de dichos servicios. De igual manera, el artículo 32 de la misma norma establece que los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como aquellos requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de las personas socias, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.

Por lo tanto, como regla general, el régimen aplicable a los contratos celebrados por este tipo de entidades se basa en la normatividad privada. Sin embargo, de conformidad con las excepciones previstas en la misma norma, este régimen puede considerarse “mixto”, ya que, si bien se fundamenta en normas de derecho privado, debe cumplir con los principios del derecho público y, en consecuencia, con los de la contratación estatal.

El derecho privado aplicado a la contratación estatal a través de empresas mixtas, de servicios domiciliarios o industriales y comerciales del Estado, permite que las relaciones contractuales se basen en la autonomía de la voluntad de las partes, expresada a través de la denominada

libertad negocial o contractual. Esta libertad posibilita establecer las condiciones bajo las cuales se regirá el negocio jurídico, permitiendo incorporar cláusulas que fomenten el desarrollo de esa autonomía mediante actos contractuales, y no mediante actos administrativos, los cuales se rigen por el derecho civil y comercial.

Aunque la contratación en este tipo de empresas se rige principalmente por el derecho privado, es importante enfatizar que, siempre que se manejen recursos públicos, deben respetarse los principios constitucionales que orientan la función administrativa. Asimismo, debe aplicarse correctamente el régimen de inhabilidades e incompatibilidades propio de la contratación estatal, dado que resulta fundamental garantizar la protección de los intereses generales y el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, especialmente en empresas que prestan servicios esenciales para la sociedad.

Otra manifestación del principio de transparencia es el derecho de contradicción, que garantiza que los interesados puedan controvertir y formular observaciones frente a todas las actuaciones adelantadas por la entidad pública dentro del proceso contractual. En los procedimientos de Invitación Pública e Invitación Privada, se establecen etapas claramente definidas que permiten a los participantes ejercer este derecho, tanto respecto del contenido de la invitación como en relación con la evaluación realizada por la entidad.

De igual manera, en desarrollo del principio de transparencia, existen mecanismos de lucha contra la corrupción, como la adopción interna del sistema SARLAFT. En este marco, si un

oferente o contratista aparece en un listado de lavado de activos o financiación del terrorismo, la E.A.A.B.-E.S.P. puede abstenerse de contratar con dicha persona o dar por terminado anticipadamente el contrato. Adicionalmente, se establecen compromisos anticorrupción, mediante los cuales los oferentes o contratistas se comprometen a no realizar prácticas asociadas al riesgo de corrupción.

Por otra parte, el principio de economía se implementa en el Manual de Contratación mediante la figura del acuerdo marco de precios y la ejecución de acuerdos estratégicos, los cuales buscan que la adquisición de bienes o servicios se realice de manera expedita, evitando dilaciones y optimizando recursos.

En este sentido, el Manual de Contratación de la E.A.A.B.-E.S.P. desarrolla los principios de la contratación estatal, ya sea siguiendo los lineamientos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o a través de directrices propias, en aquellos aspectos donde goza de autonomía normativa.

Asimismo, la existencia de un régimen especial de contratación basado en el derecho privado surge como una necesidad del Estado y de su principio de descentralización, buscando que la administración pública, a través de sus Empresas Industriales, Comerciales, de Economía Mixta o de Servicios, cumpla con mayor celeridad los fines estatales. Si bien el Estatuto General de Contratación Pública establece lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios estatales, sus procedimientos pueden ser rigurosos, complejos y extensos. Por ello, en el caso del suministro de bienes y servicios, se busca que estas empresas,

que desarrollan actividades similares a las del sector privado, sean competitivas y eficientes, sin olvidar que manejan recursos públicos y cumplen fines estatales, donde el bienestar de las comunidades debe prevalecer.

Finalmente, contar con un régimen de contratación basado en el derecho privado implica que los contratos se rigen por las normas del derecho civil y comercial. Sus relaciones contractuales se fundamentan en el principio de autonomía de la voluntad de las partes, generando derechos y obligaciones que regulan el vínculo jurídico. Sin embargo, esta libertad contractual no puede desligarse completamente de los principios estatales, dado que sus actividades afectan el interés general y el beneficio de la sociedad, los cuales deben reflejarse en sus procesos de contratación.

BIBLIOGRAFÍA

Beltrán Flórez, A. (2012). Contratación pública: Diagnóstico y análisis a partir de la Ley 1474 de 2011. Bogotá D. C.: Facultad de Derecho, Universidad de La Sabana.

Dávila Vinuesa, L. G. (2017). Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá D. C.: Legis Editores S.A.

Duarte Gutiérrez, A. S., & Duarte Olivera, J. A. (2020). La corrupción en el marco de la contratación estatal. *Pluriverso*, 13(13), 65–78. <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/issue/view/119/41>

Duque Botero, J. D. (2020). Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 24(24), 79–101. <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.04>

Cifuentes, Y. (2021). Implementación de documentos tipo para obra pública de infraestructura orientado por los principios de transparencia y publicidad [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10983/26703>

Colombia Compra Eficiente. (2023). Circular externa única. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf

Fonseca Prada, E., Cepeda Camacho, Z. L., Oliveros Villarreal, L. F., Pardo del Toro, N., Amaya Cantor, L., & Consultoría Contractual S.A.S. (2023). El principio de economía en la contratación estatal. En *Práctico contratación estatal* (p. 00). Vlex. <https://app-vlex-com.bibliotecavirtual.unicencia.edu.co/#sources/13011>

Giraldo, J. M. J. (2004). Aproximación a la historia institucional de la Empresa de Acueducto

y Alcantarillado de Bogotá, EAAB-ESP: 1914–2003.

Hinestrosa, F. (2014). Función, límites y cargas de la autonomía privada. *Revista de Derecho Privado*, 26, 5–39.

Jiménez Rueda, M. A. (2008). Principio de transparencia, base de la contratación estatal colombiana [Trabajo de grado, Universidad de La Sabana]. <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/3691/132218.pdf>

MinCiencias. (2023). Manual de contratación. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/a206m01_manual_de_contratacion_v.03.docx_1.pdf

Ortegón, C. A. L. (2017). Actividad contractual de entidades territoriales a la luz de los principios de la contratación estatal. *Advocatus*, (28). <https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.28.899>

Restrepo Montoya, C. A. (2020). De la contratación estatal en Colombia. *Pluriverso*, 13(13), 79–95. <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/issue/view/119/41>

Urrego Jiménez, N. A. (2019). Principios de la contratación estatal. Tirant lo Blanch.

NORMATIVIDAD

Acuerdo 105 de 1955 (1955). Concejo de Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2960>

Acuerdo 6 de 1995 (1995). Concejo de Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=537>

Constitución Política de Colombia. (1991, 20 de julio). Gaceta Constitucional No. 116. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Ley 80 de 1993 (1993, 28 de octubre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.094. <http://www.secretariassenado.gov.co/>

senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Ley 142 de 1994 (1994, 11 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.433. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Ley 689 de 2001 (2001, 31 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial No. 44.537. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0689_2001.html

Ley 1150 de 2007 (2007, 16 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No. 46.691. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Ley 2195 de 2022 (2022, 18 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 51.921. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2195_2022.html

RESOLUCIONES

Acuerdo 05 de 2019. (2019). Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=83667>

Resolución No. 137 de 2023. (2023). Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B.). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=138358>

Resolución No. 945 del 4 de diciembre de 2024. (2024). Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B.). <https://www.acueducto.com.co/wps/wcm/connect/EAB2/448f0640-baad-4852-b1d2-71dfb4885469/>

JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado. (2011, 31 de enero). Sentencia 17767/11 (Enrique Gil Botero, C. P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/>

[gestornormativo/norma.php?i=46603](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603)

Consejo de Estado. (2011, 31 de enero). Sentencia 17767 (Olga Mélida Valle De La Hoz, C. P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2021, 13 de mayo). Consulta 11001-03-06-000-2020-00212-00 (2456) (Álvaro Namen Vargas, C. P.). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/251/11001-03-06-000-2020-00212-00\(2456\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/251/11001-03-06-000-2020-00212-00(2456).pdf)

Consejo de Estado. (2007, 29 de agosto). Sentencia 15324 (Mauricio Fajardo Gómez, C. P.). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20\(15324\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20(15324).pdf)

Corte Constitucional. (2012, 12 de septiembre). Sentencia C-711/12 (Mauricio González Cuervo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-711-12.htm>

Corte Constitucional. (2017, 18 de enero). Sentencia C-004/17 (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-004-17.html>