

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

REQUISITOS HABILITANTES – Noción

Los *requisitos habilitantes* se definen como exigencias de participación en los procedimientos de selección, establecidas en disposiciones normativas, de carácter legal o reglamentario, o contenidas en el acto administrativo que regula las reglas de la convocatoria, es decir, en el pliego de condiciones o su documento equivalente. Se diferencian de los *criterios de evaluación* –también conocidos como *criterios de calificación*– en que estos son los factores que la Entidad Estatal define para la asignación de puntaje en la comparación de las ofertas y cuya ponderación permite establecer el orden de elegibilidad y, por ende, la propuesta ganadora.

En efecto, los requisitos habilitantes constituyen obligaciones que los proponentes deben cumplir y acreditar para participar en el procedimiento de selección, por lo que no son objeto de evaluación a través de la asignación de un puntaje que determine el orden de escogencia. En contraste, los requisitos habilitantes constituyen criterios previos a la evaluación, de manera que quienes no los acrediten no pueden continuar en el procedimiento de selección. Esto sin perjuicio del derecho que tienen los oferentes de subsanar los defectos que presenten en la prueba de tales requisitos, de conformidad con el artículo 5, parágrafos 1º al 4º, de la Ley 1150 de 2007.

REQUISITOS HABILITANTES – Carácter enunciativo

Conforme lo ha sostenido esta Agencia en distintos conceptos, los requisitos habilitantes establecidos en el artículo 5, numeral 1, de la Ley 1150 de 2007 son de carácter *enunciativo* y no *taxativo*. Esta interpretación legal se resume en los siguientes argumentos: por un lado, esta norma no contiene una expresión como “únicamente” o “solo” al referirse a los requisitos habilitantes, sino que se refiere de forma *taxativa* a que el listado puede comprender los requisitos enunciados “entre otros”; por otra parte, una lectura integral de las normas que regulan la contratación estatal permite concluir que existen otras condiciones que los proponentes deben cumplir para la contratación con una Entidad Estatal, como es el caso de la capacidad residual a la que se refiere el artículo 6º de la Ley 1150 de 2007.

REQUISITOS HABILITANTES – Autonomía de la voluntad de las entidades estatales para establecerlos

En consecuencia, corresponde a las entidades estatales, durante la etapa de planeación del contrato estatal, estudiar y determinar los requisitos habilitantes que establecerán en los pliegos de condiciones, los cuales deben fijarse de forma adecuada y proporcional. Según el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, las entidades deben hacer lo anterior de acuerdo con la naturaleza, el valor del contrato, la forma de pago, los riesgos asociados al contrato, el plazo y la complejidad de ejecución del objeto. De esta manera, la facultad de establecer los requisitos habilitantes no puede ejercerse de forma arbitraria, caprichosa, ni con el ánimo de direccionar el proceso de contratación o favorecer (directa o indirectamente) a alguno de los proponentes. Tampoco pueden

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ejercer esta facultad desconociendo límites legales, como, por ejemplo, el que establece el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 sobre la prohibición de exigir certificaciones de sistemas de gestión de calidad como requisito habilitante.

SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO SG-SST - Contratos Estatales – Requisitos habilitantes o puntuables

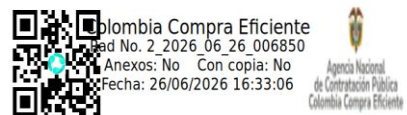
Teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la normativa que regula el SG-SST, la cual goza de plena aplicación en el ordenamiento jurídico, la prohibición del parágrafo 2° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 no restringe la posibilidad que tienen las Entidades Estatales de incluir aspectos de seguridad y salud en el trabajo como requisitos habilitantes de los proponentes que les permitan conocer que cuentan con la implementación de los estándares mínimos del SG-SST, siempre que esto no implique la exigencia de la presentación de una certificación de calidad, como lo es, por ejemplo, la certificación que otorga la ISO 9001, u otras similares. Sin embargo, es importante aclarar que estas certificaciones de calidad son diferentes a la certificación de acreditación en seguridad y salud en el trabajo que expide el Ministerio del Trabajo de manera gratuita a las a las empresas, entidades, empleadores y contratantes, de acuerdo con el artículo 22 de la Resolución 312 del 13 de febrero de 2019.

[...] Ahora bien, aunque la interpretación expuesta considera válida la inclusión de este tipo de criterios como requisitos habilitantes, es preciso señalar que su inclusión deberá estar precedida de las mismas exigencias que tiene cualquier otro requisito habilitante o de calificación, de manera que su incorporación no puede ser caprichosa ni arbitraria y la Entidad Estatal tiene la carga de justificar en los estudios previos y en el análisis del sector del proceso su procedencia, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015. Esto significa que las entidades no pueden establecer requisitos habilitantes relacionados con el SG-SST de forma mecánica en todos sus procesos de contratación, sino que deberán realizar un análisis integral de la necesidad identificada, el valor, plazo, el objeto contractual, obligaciones y demás condiciones específicas del proceso de selección en concreto para determinar si el requisito resulta adecuado y proporcional, así como la forma en que deberán incluirlo y exigir su acreditación.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 26 de junio de 2026

Señores
Juan Carlos Hernández Vesga
Representante Legal
GRUPO EMPRESARIAL EJECUTAR S.A.S.
somos@grupoejecutar.com
Ciudad



Concepto C-900 de 2026

Temas: REQUISITOS HABILITANTES – Noción / REQUISITOS HABILITANTES – Carácter enunciativo / REQUISITOS HABILITANTES – Autonomía de la voluntad de las entidades estatales para establecerlos / SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO SG-SST - Contratos Estatales – Requisitos habilitantes o puntuables

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_05_29_007288

Estimado señor Hernández:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, como lo establecido en la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 29 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[...] CONCLUSIÓN SOLICITADA A SECOP

Con base en los riesgos descritos en las preguntas anteriores, respetuosamente solicito a Colombia Compra Eficiente emitir una orientación clara sobre lo siguiente:

¿Es recomendable y ajustado a derecho que las entidades estatales exijan antes de la adjudicación los siguientes documentos, cuando el objeto

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contractual implique riesgos para la salud, el ambiente o la seguridad de los trabajadores y esto no limita la pluralidad de oferentes debido que es norma de cumplimiento?

- Concepto sanitario favorable
- Resolución o autorización para aplicación de plaguicidas
- Certificaciones de trabajo seguro en alturas y espacios confinados
- Exámenes ocupacionales que acrediten aptitud para las labores
- Afiliación a ARL
- Matriz de riesgos y procedimientos seguros de trabajo
- Plan de gestión de residuos peligrosos (RESPEL)
- Hojas de seguridad de sustancias químicas (SDS)

Solicito que la respuesta indique expresamente si permitir que estos documentos sean aportados después de la adjudicación constituye una falla en la planeación que expone a la entidad a riesgos de:

- Imposibilidad de ejecución del contrato,
- Sanciones sanitarias o ambientales,
- Responsabilidad solidaria o subsidiaria por accidentes laborales,
- Declaratoria de nulidad del contrato por falta de capacidad del contratista”.

De manera preliminar, es necesario resaltar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Pueden las Entidades Estatales establecer requisitos habilitantes que se encuentren relacionados con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST)?

2. Respuesta:

La Ley 1150 de 2007 determinó como requisitos habilitantes la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y la capacidad de organización de los proponentes. Sin embargo, este listado es enunciativo, de manera que corresponde a las Entidades Estatales establecer los requisitos habilitantes que resulten proporcionales y adecuados en cada proceso contractual, según los requisitos fijados en el Decreto 1082 de 2015. El ejercicio de esta facultad debe cumplir con los parámetros explicados en este concepto y respetar las prohibiciones legales.

Teniendo en cuenta que los requisitos habilitantes establecidos en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 tienen carácter enunciativo, que las entidades tienen la facultad de establecer criterios distintos o adicionales en ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como lo dispuesto en los artículos 2.2.4.6.4. y 2.2.4.6.28. del Decreto 1072 de 2015 y los artículos 14, 19 y 22 de la Resolución 312 de 2019 emitida por el Ministerio del Trabajo, esta Agencia considera que las Entidades Estatales tienen la potestad para incorporar parámetros o criterios de selección y evaluación en sus Procesos de Contratación que les permitan conocer que los proponentes cuentan con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), siempre que lo justifiquen en los estudios previos y el análisis del sector de conformidad con el artículo 2.2.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015.

En tal sentido, si bien puede considerarse válida la inclusión de este criterio como requisito para un proceso de contratación, de acuerdo con la interpretación expuesta en este concepto, es preciso señalar que su fijación

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

deberá estar precedida de las mismas exigencias que tiene cualquier otro requisito habilitante o de calificación, de manera que su incorporación no puede ser arbitraria y la Entidad Estatal tiene la carga de justificar en los estudios previos y en el análisis del sector del proceso su procedencia, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015. Esto significa que no debe establecerse de forma mecánica en todos los procesos de contratación, sino que la Entidad Estatal deberá realizar un análisis integral de la necesidad identificada, el valor, plazo, el objeto contractual, obligaciones y demás condiciones para determinar si su incorporación como requisito de selección resulta adecuado y proporcional en el proceso en el que se pretende aplicar.

Asimismo, respecto de los requisitos de carácter ambiental y sanitario a los que alude en su consulta, tales como conceptos sanitarios, autorizaciones para la aplicación de plaguicidas, planes de gestión de residuos peligrosos, entre otros, es importante precisar que corresponde a cada entidad estatal determinar, con fundamento en las características del objeto contractual y en la regulación aplicable, si dichos requisitos deben exigirse como condiciones habilitantes para participar en el proceso de selección o, por el contrario, establecerse como obligaciones contractuales cuyo cumplimiento deba verificarse durante la ejecución del contrato.

Como se explicó, esta determinación debe realizarse a partir de un análisis técnico y jurídico de las actividades que comprende el objeto contractual. En ese sentido, cuando la normativa vigente exija una autorización, licencia o permiso como condición indispensable para desarrollar la actividad objeto del contrato, la entidad podrá establecer dicho requisito como condición habilitante, en la medida en que su acreditación resulte necesaria para verificar la capacidad jurídica o técnica del proponente para ejecutar válidamente el contrato. En estos casos, la exigencia no responde a un criterio discrecional de la entidad, sino al cumplimiento de un mandato legal que condiciona el ejercicio de la actividad contratada.

En cualquier caso, la decisión de incorporar este tipo de exigencias como requisitos habilitantes debe observar los principios de proporcionalidad, necesidad y relación con el objeto contractual. En consecuencia, la entidad deberá justificar que tales requisitos guardan una conexión directa con las actividades a ejecutar y que son estrictamente necesarios para verificar la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

idoneidad del proponente, evitando imponer cargas injustificadas que limiten la libre concurrencia o restrinjan indebidamente la participación de potenciales oferentes.

Finalmente, debe precisarse que el hecho de que determinados requisitos ambientales o sanitarios se establezcan como obligaciones de ejecución y no como requisitos habilitantes no implica, por sí mismo, una deficiencia en la planeación del proceso de contratación. Esta decisión se debe fundamentar en un análisis de la normativa aplicable, de la naturaleza del objeto contractual y del momento en que tales condiciones resultan legalmente exigibles. En consecuencia, corresponderá a cada entidad definir, de manera motivada y atendiendo las particularidades de cada proceso, el momento en el que estos requisitos deben acreditarse, garantizando el cumplimiento de la normativa ambiental y sanitaria aplicable.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Los *requisitos habilitantes* se definen como exigencias de participación en los procedimientos de selección, establecidas en disposiciones normativas, de carácter legal o reglamentario, o contenidas en el acto administrativo que regula las reglas de la convocatoria, es decir, en el pliego de condiciones o su documento equivalente. Se diferencian de los *criterios de evaluación* –también conocidos como *criterios de calificación*– en que estos son los factores que la Entidad Estatal define para la asignación de puntaje en la comparación de las ofertas y cuya ponderación permite establecer el orden de elegibilidad y, por ende, la propuesta ganadora.

En efecto, los requisitos habilitantes constituyen obligaciones que los proponentes deben cumplir y acreditar para participar en el procedimiento de selección, por lo que no son objeto de evaluación a través de la asignación de un puntaje que determine el orden de escogencia. En contraste, los requisitos habilitantes constituyen criterios previos a la evaluación, de manera que quienes no los acrediten no pueden continuar en el procedimiento de selección. Esto sin perjuicio del derecho que tienen los oferentes de subsanar los defectos que

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

presenten en la prueba de tales requisitos, de conformidad con el artículo 5, parágrafos 1º al 4º, de la Ley 1150 de 2007.

El mencionado artículo dispone que es "objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva". De este modo, los factores de que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus documentos equivalentes deberán tener en cuenta, entre otras cuestiones, lo establecido en esta norma. Específicamente, el numeral 1º del artículo referido establece que en los procesos de selección de contratistas serán objeto de verificación, como requisitos habilitantes, *entre otros*, los siguientes: (i) la capacidad jurídica, (ii) la experiencia, (iii) la capacidad financiera y (iv) la capacidad de organización. Al respecto, la norma citada dispone:

"Artículo 5. De la Selección Objetiva.

[...]

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación. [...]"

Conforme lo ha sostenido esta Agencia en distintos conceptos, los requisitos habilitantes establecidos en el artículo 5, numeral 1, de la Ley 1150 de 2007 son de carácter *enunciativo* y no *taxativo*. Esta interpretación legal se resume en los siguientes argumentos: por un lado, esta norma no contiene una expresión como "únicamente" o "solo" al referirse a los requisitos habilitantes, sino que se refiere de forma *taxativa* a que el listado puede comprender los requisitos enunciados "entre otros"; por otra parte, una lectura integral de las normas que regulan la contratación estatal permite concluir que existen otras condiciones que los proponentes deben cumplir para la contratación con una

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Entidad Estatal, como es el caso de la capacidad residual a la que se refiere el artículo 6º de la Ley 1150 de 2007¹.

Además, la intención del legislador, de la cual dan cuenta los antecedentes legislativos de la norma sub examine², también justifica la interpretación propuesta por esta Agencia, ya que solo hasta el cuarto debate legislativo se incluyó el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007³, lo cual evidencia la necesidad que tenía el Congreso de aclarar que ciertos documentos no podrían ser tenidos como requisitos habilitantes. Esto igualmente evidencia el reconocimiento tácito de la existencia de otros requisitos habilitantes, distintos a los cuatro que establece el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007⁴.

Por último, el “Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación” expedido por esta Agencia determina los parámetros para establecer, acreditar y subsanar los requisitos

¹ “Para poder participar en los procesos de selección de los contratos de obra, la capacidad residual del proponente o K de contratación deberá ser igual o superior al que la entidad haya establecido para el efecto en los pliegos de condiciones

Para establecer la capacidad residual del proponente o K de contratación, se deberán considerar todos los contratos que tenga en ejecución el proponente al momento de presentar la oferta. El desarrollo y ejecución del contrato podrá dar lugar a que los valores que sean cancelados al contratista se consideren para establecer el real K de contratación, en cada oportunidad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

² Gaceta 096 de 2007. Pág. 9. Allí se lee: “Parágrafo 2º. Nuevo. Se adiciona un parágrafo nuevo para establecer de manera concreta que las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos, con el fin de evitar la exclusión de aquellas personas o empresas principalmente en regiones apartadas que carecen de tal requisito. Dejando sin embargo a la administración la posibilidad de fijar la implementación de planes de calidad” (Cursivas propias).

³ Según este parágrafo las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos.

⁴ Artículo 2.2.1.1.5.3. Requisitos habilitantes contenidos en el RUP. Las cámaras de comercio, con base en la información a la que hace referencia el artículo anterior, deben verificar y certificar los siguientes requisitos habilitantes:

1. Experiencia – Los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en smmlv.

Los contratos celebrados por consorcios, uniones temporales y sociedades en las cuales el interesado tenga o haya tenido participación, para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en smmlv.

2. Capacidad Jurídica – La capacidad jurídica del proponente para prestar los bienes, obras, o servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales y la capacidad del representante legal de las personas jurídicas para celebrar contratos y si requiere, autorizaciones para el efecto con ocasión de los límites a la capacidad del representante legal del interesado en relación con el monto y el tipo de las obligaciones que puede adquirir a nombre del interesado.

3. Capacidad Financiera – los siguientes indicadores miden la fortaleza financiera del interesado:

3.1. Índice de liquidez: activo corriente dividido por el pasivo corriente.

3.2. Índice de endeudamiento: pasivo total dividido por el activo total.

3.3. Razón de cobertura de intereses: utilidad operacional dividida por los gastos de intereses.

4. Capacidad Organizacional – los siguientes indicadores miden el rendimiento de las inversiones y la eficiencia en el uso de activos del interesado:

4.1. Rentabilidad del patrimonio: utilidad operacional dividida por el patrimonio.

4.2. Rentabilidad del activo: utilidad operacional dividida por el activo total”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

habilitantes estudiados en los párrafos precedentes e indica que su propósito consiste en “establecer unas *condiciones mínimas* para los proponentes de tal manera que la Entidad Estatal sólo evalúe las ofertas de aquellos que están en condiciones de cumplir con el objeto del Proceso de Contratación”. En otras palabras, al tratarse de condiciones mínimas, significa que las entidades podrían establecer otras, según su autonomía de la voluntad, y teniendo en cuenta el objeto del contrato, los riesgos detectados en los estudios previos y el presupuesto oficial, entre otros factores.

En consecuencia, corresponde a las entidades estatales, durante la etapa de planeación del contrato estatal, estudiar y determinar los requisitos habilitantes que establecerán en los pliegos de condiciones, los cuales deben fijarse de forma adecuada y proporcional. Según el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, las entidades deben hacer lo anterior de acuerdo con la naturaleza, el valor del contrato, la forma de pago, los riesgos asociados al contrato, el plazo y la complejidad de ejecución del objeto⁵. De esta manera, la facultad de establecer los requisitos habilitantes no puede ejercerse de forma arbitraria, caprichosa, ni con el ánimo de direccionar el proceso de contratación o favorecer (directa o indirectamente) a alguno de los proponentes. Tampoco pueden ejercer esta facultad desconociendo límites legales, como, por ejemplo, el que establece el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 sobre la prohibición de exigir certificaciones de sistemas de gestión de calidad como requisito habilitante.

Al respecto, en la Sentencia C-004 de 2017, la Corte Constitucional señaló que la determinación de las “condiciones habilitantes para participar, es competencia de la entidad que planea la celebración del contrato, a través de la valoración en concreto de las características mínimas de idoneidad, experiencia, capacidad jurídica y financiera para que la realización del objeto contractual resulte eficiente y eficaz frente a la necesidad identificada”. De manera que corresponde a cada entidad determinar de manera proporcional y adecuada los requisitos mínimos exigibles a los proponentes para participar en el proceso de contratación específico.

⁵ “Artículo 2.2.1.1.1.6.2. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este sentido, el principio de autonomía de la voluntad, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y en el artículo 1602 del Código Civil para las exceptuadas, es el fundamento normativo que otorga a las Entidades Estatales competencia para que puedan solicitar requisitos habilitantes adicionales o diferentes a los establecidos en el numeral 1º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En realidad, lo que este numeral establece es una limitación a la discrecionalidad administrativa para la estipulación de los requisitos de participación, bajo la óptica de que, si se incluyen los allí señalados, por regla general, no otorgarán puntaje; pero este enunciado no debe interpretarse en el sentido de que las entidades pueden exigir única y exclusivamente los requisitos habilitantes enlistados en el artículo. Esta lectura negaría la autonomía reconocida a los órganos del Estado para construir el pliego de condiciones y definir los requisitos que deben reunir los oferentes según el resultado de los estudios previos, en armonía con los principios de legalidad y proporcionalidad.

Considerando la discrecionalidad para establecer requisitos habilitantes, es necesario tener en cuenta que el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, aplicable en los procedimientos contractuales en virtud del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, dispone que “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”. En consecuencia, la Entidad Estatal tiene la carga de justificar en los estudios previos y análisis del sector del proceso de selección los requisitos habilitantes que establezca, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015.

En conclusión, aunque la Ley 1150 de 2007 estableció la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y la capacidad de organización como requisitos habilitantes, este listado no es taxativo. Corresponde a la Entidad Estatal establecerlos en cada proceso contractual, justificando su procedencia y siguiendo los parámetros fijados en el Decreto 1082 de 2015. Una vez establecidos los requisitos habilitantes, quienes presenten ofertas deben acreditar que cumplen con ellos, so pena de que sus propuestas sean rechazadas, sin perjuicio de la posibilidad de subsanarlas, cuando a ello haya lugar.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ii. Ahora bien, respecto de las consultas planteadas para analizar la posibilidad de establecer como requisito habilitante de un proceso de contratación un nivel de implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), es indispensable hacer referencia a su regulación en el ordenamiento jurídico. El artículo 1 de la Ley 1562 de 2012, que modificó el Sistema de Riesgos Laborales, contempló que el programa de salud ocupacional en adelante se conocería como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, definido como un "Sistema consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo."

Por su parte, el Decreto 1443 de 2014, compilado posteriormente en el capítulo 6 del Decreto 1072 de 2015, "por medio del cual se expidió el Decreto Reglamentario del Sector Trabajo", definió las directrices para la implementación del SG-SST. En particular, el artículo 2.2.4.6.4. del Decreto 1072 de 2015 dispuso que el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo debe ser liderado e implementado por el empleador o contratante, con la participación de los trabajadores y/o contratistas. Para ello, el artículo estableció que los empleadores o contratantes, entre los que se encuentran las Entidades Estatales, deben garantizar la implementación, mantenimiento y mejora continua del SG-SST en sus contratistas.

Para esto, el párrafo 1º *ibidem* estableció que el Ministerio del Trabajo, o quien haga sus veces, determinaría de manera progresiva los estándares que hacen parte de los componentes del SG-SST, de conformidad con el desarrollo y avances técnicos y científicos del sector y del país, realizando los ajustes y actualizaciones a que haya lugar. También dispuso que dichos estándares deberán ser implementados por los integrantes del Sistema General de Riesgos Laborales en las fases y dentro de las fechas que al respecto defina el Ministerio de Trabajo. Por su parte, el párrafo 2º dispuso que "*Dentro de los parámetros de selección y evaluación de proveedores y contratistas, el contratante podrá incluir criterios que le permitan conocer que la empresa a contratar cuente con el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST)*".

Con base en dicho marco normativo, el Ministerio del Trabajo expidió la Resolución 312 del 13 de febrero de 2019, mediante la cual se definió los

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estándares mínimos del SG-SST. En los artículos 14 y 19, la Resolución dispuso los parámetros de selección y evaluación de proveedores y contratistas que pueden incluir los contratantes en sus procesos de selección, lo cual incluye los procesos de contratación que adelanten las Entidades Estatales.

A criterio de esta Agencia, la inclusión de este tipo de requisitos habilitantes es procedente siempre y cuando los criterios permitan identificar que el proveedor o contratista cumple con los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST. En este sentido, los requisitos no deben ir en contra de lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, según el cual, las Entidades Estatales no pueden requerir en sus procesos de selección certificaciones de sistemas de gestión de calidad.

Teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la normativa que regula el SG-SST, la cual goza de plena aplicación en el ordenamiento jurídico, la prohibición del párrafo 2° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 no restringe la posibilidad que tienen las Entidades Estatales de incluir aspectos de seguridad y salud en el trabajo como requisitos habilitantes de los proponentes que les permitan conocer que cuentan con la implementación de los estándares mínimos del SG-SST, siempre que esto no implique la exigencia de la presentación de una certificación de calidad, como lo es, por ejemplo, la certificación que otorga la ISO 9001, u otras similares. Sin embargo, es importante aclarar que estas certificaciones de calidad son diferentes a la certificación de acreditación en seguridad y salud en el trabajo que expide el Ministerio del Trabajo de manera gratuita a las a las empresas, entidades, empleadores y contratantes, de acuerdo con el artículo 22 de la Resolución 312 del 13 de febrero de 2019.

Para esta Agencia, la anterior interpretación es el efecto útil de las normas analizadas, pues aceptar una lectura extensiva del párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 resta los efectos prácticos a la prohibición establecida por el legislador y contraría lo establecido en el artículo 31 del Código Civil, según el cual lo “Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes”. Por otro lado, desconocería la finalidad perseguida por el párrafo 2 del artículo 2.2.4.6.4. del Decreto 1072 de 2015 con la facultad otorgada a las entidades contratantes para que, dentro de los parámetros de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

selección y evaluación de sus proveedores y contratistas, puedan incluir criterios para conocer que el proponente cuenta con el SG-SST.

Ahora bien, aunque la interpretación expuesta considera válida la inclusión de este tipo de criterios como requisitos habilitantes, es preciso señalar que su inclusión deberá estar precedida de las mismas exigencias que tiene cualquier otro requisito habilitante o de calificación, de manera que su incorporación no puede ser caprichosa ni arbitraria y la Entidad Estatal tiene la carga de justificar en los estudios previos y en el análisis del sector del proceso su procedencia, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015. Esto significa que las entidades no pueden establecer requisitos habilitantes relacionados con el SG-SST de forma mecánica en todos sus procesos de contratación, sino que deberán realizar un análisis integral de la necesidad identificada, el valor, plazo, el objeto contractual, obligaciones y demás condiciones específicas del proceso de selección en concreto para determinar si el requisito resulta adecuado y proporcional, así como la forma en que deberán incluirlo y exigir su acreditación.

En efecto, el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.6.4. del Decreto 1072 de 2015, al indicar que la entidad contratante “podrá” incluir criterios que le permitan conocer que la empresa a contratar cuenta con el SG-SST, establece una facultad para las entidades contratantes, de manera que es discrecional de la entidad incorporar estos criterios como parámetros de selección y evaluación en los procesos de selección que adelante.

Al respecto, es pertinente indicar que el Consejo de Estado en sentencia del 18 de noviembre de 2024 señaló que “En términos generales, la Resolución 312 de 2019 establece la obligación para las empresas de contar con un Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo -SG-SST- dirigido a anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud en el ejercicio laboral. Sin embargo, *en ninguna de sus disposiciones se consagra que el certificado previsto en su artículo deba ser considerado como un requisito insoslayable para dotar de juridicidad un procedimiento de selección en la contratación pública o privada*”⁶. [Énfasis por fuera de texto]

En este sentido, la certificación del Sistema de Gestión de la Seguridad y

⁶ Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia del 18 de noviembre de 2024. Exp. 66750. C.P María Adriana Marina.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Salud en el Trabajo determinada en la Resolución 312 de 2019 no es un requisito obligatorio que *deba* ser exigido como una condición habilitante en los procesos licitatorios que adelante el Estado Colombiano, pues la norma no establece dicha obligación. En los términos del párrafo 2 del artículo 2.2.4.6.4. del Decreto 1072 de 2015, es una facultad de la entidad establecerlo como un requisito de selección o que puede ser tenida en cuenta “como referente en seguridad y salud en el trabajo para efectos de la contratación pública o privada”.

En todo caso, esta facultad no implica que las Entidades Estatales deben incluir dichos criterios en todos los procesos de contratación automáticamente, así como tampoco quiere decir que deban descartarlos inmediatamente por no ser obligatorios. Lo que significa es que, para establecer dichos criterios como requisitos habilitantes y/o de calificación, la entidad deberá siempre y en todo caso analizar que estos sean *adecuados*, es decir, que tengan una relación directa con el objeto del contrato, y que sean *proporcionales* a las condiciones del proceso, de manera que no establezcan requisitos más allá de los necesarios para verificar la idoneidad de los proponentes respecto del objeto a ejecutar.

Así las cosas, aunque la norma establece una facultad discrecional que implica que las entidades realicen una elección administrativa y valoren la inclusión de dichos criterios, esta decisión no puede ser irracional o arbitraria. Tal y como sucede con los demás requisitos habilitantes y de calificación, las Entidades Estatales deberán revisar durante la etapa de planeación si es procedente incluir criterios que les permitan conocer que la empresa a contratar cuenta con el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada contrato, la naturaleza, el valor, la forma de pago, los riesgos asociados, el plazo y la complejidad de ejecución del objeto, garantizando en todo caso el cumplimiento de los principios de contratación estatal.

La anterior no quiere decir que, durante la ejecución del contrato estatal, la entidad no pueda y deba supervisar el cumplimiento de unos estándares mínimos que exige la ley sobre la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, discriminados en la Resolución 0312 del 13 de febrero de 2019. En efecto, los artículos 3, 9, 16 y 20 de esa resolución establecen exigencias mínimas que deberán cumplir las empresas, empleadores y contratantes a los que se refiere el artículo 2 de dicho acto administrativo. Por su parte, el artículo 2.2.4.6.28 del Decreto 1072 de 2015 contempló, en materia

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de contratación, el deber en cabeza del empleador de adoptar y mantener las disposiciones que garanticen el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo de su empresa, por parte de los proveedores, trabajadores dependientes, trabajadores cooperados, trabajadores en misión, contratistas y sus trabajadores o subcontratistas, durante el desempeño de las actividades del objeto del contrato, es decir, durante la supervisión del contrato.

De este modo, el seguimiento de la ejecución del contrato para la dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales se encuentra el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, por lo que las normas técnicas que se encuentran reguladas en la Resolución 0312 de 2019 constituyen estándares mínimos que deberán ser supervisados durante la ejecución del contrato estatal por tratarse de exigencias de rango legal. Para los efectos de este concepto, se resaltan dentro de este seguimiento la verificación y revisión de los soportes de cumplimiento de las obligaciones laborales y la verificación del cumplimiento de las obligaciones del contratista en materia de seguridad social y salud ocupacional, ahora denominada Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Ahora bien, respecto de los requisitos de carácter ambiental y sanitario a los que alude en su consulta, tales como conceptos sanitarios, autorizaciones para la aplicación de plaguicidas, planes de gestión de residuos peligrosos, entre otros, es importante precisar que corresponde a cada entidad estatal determinar, con fundamento en las características del objeto contractual y en la regulación aplicable, si dichos requisitos deben exigirse como condiciones habilitantes para participar en el proceso de selección o, por el contrario, establecerse como obligaciones contractuales cuyo cumplimiento deba verificarse durante la ejecución del contrato.

Como se explicó, esta determinación debe realizarse a partir de un análisis técnico y jurídico de las actividades que comprende el objeto contractual. En ese sentido, cuando la normativa vigente exija una autorización, licencia o permiso como condición indispensable para desarrollar la actividad objeto del contrato, la entidad podrá establecer dicho requisito como condición habilitante, en la medida en que su acreditación resulte necesaria para verificar la capacidad jurídica o técnica del proponente para ejecutar válidamente el contrato. En estos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

casos, la exigencia no responde a un criterio discrecional de la entidad, sino al cumplimiento de un mandato legal que condiciona el ejercicio de la actividad contratada.

Por el contrario, cuando determinadas condiciones ambientales o sanitarias puedan ser objeto de cumplimiento durante la ejecución contractual, o cuando estas pueden materializarse una vez iniciado el contrato, la entidad podrá establecerlas como obligaciones contractuales, definiendo los mecanismos de seguimiento y verificación correspondientes.

En cualquier caso, la decisión de incorporar este tipo de exigencias como requisitos habilitantes debe observar los principios de proporcionalidad, necesidad y relación con el objeto contractual. En consecuencia, la entidad deberá justificar que tales requisitos guardan una conexión directa con las actividades a ejecutar y que son estrictamente necesarios para verificar la idoneidad del proponente, evitando imponer cargas injustificadas que limiten la libre concurrencia o restrinjan indebidamente la participación de potenciales oferentes.

En este contexto, es fundamental el análisis del sector en el cual la entidad deberá tener en cuenta, entre otros, los aspectos regulatorios en el cual debe identificar la regulación aplicable al mercado del objeto correspondiente al proceso de contratación, así como la que regula la actividad de los proveedores y compradores de manera particular. Dentro de este estudio es esencial revisar, por ejemplo, las regulaciones específicas del sector, normas técnicas y regulatorias que puedan influir, los requisitos sanitarios y fitosanitarios, etc., lo cual permite estructurar un proceso de contratación alineado con la normativa vigente, minimizando riesgos y asegurando condiciones óptimas para la ejecución del contrato⁷.

Finalmente, debe precisarse que el hecho de que determinados requisitos ambientales o sanitarios se establezcan como obligaciones de ejecución y no como requisitos habilitantes no implica, por sí mismo, una deficiencia en la planeación del proceso de contratación. Esta decisión se debe fundamentar en un análisis de la normativa aplicable, de la naturaleza del objeto contractual y del momento en que tales condiciones resultan legalmente exigibles. En

⁷ Para tales efectos, tener en cuenta lo establecido en la Guía para la Elaboración del Estudios del Sector disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

consecuencia, corresponderá a cada entidad definir, de manera motivada y atendiendo las particularidades de cada proceso, el momento en el que estos requisitos deben acreditarse, garantizando el cumplimiento de la normativa ambiental y sanitaria aplicable.

Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 1150 de 2007: artículo 5
- Ley 1437 de 2011: artículo 44
- Ley 1562 de 2012: artículo 1
- Decreto 1082 de 2015: artículos 2.2.1.1.1.6.2 y 2.2.1.1.2.2.2
- Decreto 1072 de 2015: artículos 2.2.4.6.4 y 2.2.4.6.28
- Resolución 312 del 13 de febrero de 2019

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la naturaleza de los requisitos habilitantes y su carácter enunciativo en los Conceptos C-120 del 3 de marzo de 2020, C-204 del 31 de marzo de 2020, C-099 del 6 de abril de 2020, C-195 del 13 de abril de 2020, C-

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

013 del 17 de abril de 2020, C-330 del 27 de mayo de 2020, C-396 de 16 de julio de 2020, C-387 de 3 de agosto de 2021, C-669 de 3 de diciembre de 2021, C-573 de 13 de septiembre de 2022, C- 831 de 28 de noviembre de 2022 y C-868 del 19 de diciembre de 2022, C-124 de 25 de mayo de 2023, C-165 de 2 de junio de 2023, C-167 de 5 de junio de 2023, C-215 de 10 de agosto de 2023, C-277 de 14 de julio de 2023, C-337 de 18 de agosto de 2023, entre otros. Sobre el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud del Trabajo y los requisitos habilitantes o de calificación se refirió en el concepto C-317 del 18 de septiembre de 2023, C-1013 del 31 de diciembre de 2024 y C-589 de 2025. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También le contamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017"](#)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE