



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)

Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD (CPACA)
Radicación: 11001-03-26-000-2020-00106-00 (66189)
Demandante: GUSTAVO RODRÍGUEZ ROJAS
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO

TEMAS: CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – Son consideradas entidades autónomas de carácter nacional cuya contratación, por regla, está sujeta a la Ley 80 de 1993 y sus reformas. ACTOS ADMINISTRATIVOS PRECONTRACTUALES – Se deben demandar dentro de los 4 meses desde su comunicación, notificación, ejecución o publicación, sin distinción del medio de control, en concordancia con el literal c) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. CONTRATACIÓN ESTATAL – Persigue hacer efectivos los fines del Estado en el marco del interés general. PLIEGO DE CONDICIONES – Es un acto jurídico mixto, pues contiene las reglas de juego del procedimiento de selección y, una vez suscrito el contrato, pasa a hacer parte de su clausulado. – Está conformado por mandatos legales de obligatorio acatamiento y/o aspectos circunstanciales derivados del objeto que se pretende contratar. PAGO DE PARAFISCALES DE LOS TRABAJADORES DEL CONTRATISTA – Debe acreditarse y/o certificarse por aquel durante el procedimiento de selección y/o al momento de la ejecución del contrato. TRABAJADORES Y COLABORADORES DEL CONTRATISTA – Son de la responsabilidad absoluta de aquel, por lo que el Estado no asume riesgos por cuenta de sus labores. CERTIFICADO DE EXCELENCIA EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO – Lo emite el Ministerio del Trabajo respecto a aquellas personas que deseen solicitarlo y que demuestren una buena práctica al respecto, por lo que es facultativo y, por tanto, no requiere incorporarse como un requisito habilitante en los procedimientos de contratación del Estado, en concordancia con el artículo 22 de la Resolución No. 312 de 2019 del Ministerio del Trabajo.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad presentada por el señor Gustavo Rodríguez Rojas contra la Corporación Autónoma Regional del Guavio, en la que se pretende la nulidad del pliego de condiciones de la licitación pública No. 01-2020.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Corporación Autónoma Regional del Guavio *-en lo sucesivo Corpoguavio-* dio apertura a la licitación pública No. 01-2020, cuyo objeto consistió en la contratación del servicio de transporte público terrestre automotor especial y de carga para movilizar personal, equipos y herramienta como apoyo a las actividades de la



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

entidad, para lo cual publicó en el Portal Único de Contratación del Estado el pliego de condiciones correspondiente.

Al respecto, el señor Gustavo Rodríguez Rojas consideró que el referenciado pliego de condiciones desconoció el ordenamiento jurídico, pues en su opinión Corpoguavio omitió incorporar en dicho acto administrativo general, dentro de los requisitos técnicos habilitantes, la presentación del certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo emitido por el Ministerio del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Resolución No. 0312 de 2019 del Ministerio del Trabajo, que estableció estándares mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo *-en adelante SGSST-*. Como consecuencia, presentó demanda de nulidad contra la aludida actuación, con el fin de que fuera anulada.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda y la medida cautelar solicitada

1.1. El 22 de agosto de 2020¹, el señor Gustavo Rodríguez Rojas presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad, contra Corpoguavio, con el fin de que se anulara el pliego de condiciones de la licitación pública No. 01-2020, en el cual se establecieron las reglas de contratación del servicio de transporte público terrestre para la movilización de personal a efectos de desempeñar las competencias de la entidad, por supuestamente haber desconocido las obligaciones definidas en el SGSST, al no exigir a los oferentes la presentación del certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo que expide el Ministerio del Trabajo como lo prescribió el artículo 22 de la Resolución No. 312 de 2019.

1.2. En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

“PRETENSIÓN

El pliego de condiciones y los términos de referencia, tienen la naturaleza jurídica de actos administrativos de carácter general, porque crean

¹ Folios 1 a 19 del archivo D11001 del índice 2 del expediente digital en SAMAI.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

situaciones jurídicas a un número plural e indeterminado de personas a quienes se les invita públicamente a contratar.

Con fundamento en los anteriores hechos, respetuosamente solicito declarar la nulidad del siguiente acto administrativo denominado:

PLIEGO DE CONDICIONES -LICITACIÓN PÚBLICA: 01-2020.

OBJETO:

«CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL Y DE CARGA, PARA EL TRANSPORTE DE PERSONAL, EQUIPOS Y HERRAMIENTA EN CAMIONETAS DOBLE CABINA CON PLATON 4X4 COMO APOYO A LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y MISIONALES, COMO A LAS DEMÁS ACTIVIDADES PROPIAS DE LA ENTIDAD DEL ORDEN LOCAL, DEPARTAMENTAL O NACIONAL, EN EJERCICIO DE AUTORIDAD AMBIENTAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO -CORPOGUAVIO-»”.

1.3. Como **fundamento fáctico** de sus pretensiones, la parte demandante afirmó que Corpoguavio publicó en el Portal Único de Contratación del Estado - www.colombiacompra.gov.co- el “*estudio del sector económico, estudio previo de conveniencia y oportunidad, estudio de mercado, proyecto de pliego de condiciones, anexo técnico y aviso de convocatoria pública*”, ordenando la apertura de la licitación pública No. 01-2020, que tendría por objeto la contratación del servicio de transporte público terrestre automotor especial y de carga para el transporte de personal, equipos y herramienta en camionetas doble cabina con platón 4X4 como apoyo a las actividades administrativas y misionales, así como a las demás actividades propias de la entidad.

1.4. Como **fundamento jurídico** de la demanda, la parte actora expuso que el pliego de condiciones de la licitación No. 01-2020 infringió: **i)** el artículo 25 de la Constitución de 1991, **ii)** los artículos 1° y 14 de la Ley 1562 de 2012, **iii)** los artículos 2 y 26 del Decreto 1295 de 1994, **iv)** el Capítulo 7 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 y los artículos 2.2.4.7.4. y 2.2.4.7.5. del Decreto 1072 de 2015 y **v)** La Resolución No. 312 de 2019 del Ministerio del Trabajo².

En desarrollo de lo anterior, sostuvo que Corpoguavio omitió incorporar en el pliego de condiciones lo dispuesto por el artículo 22 de la Resolución No. 0312 de 2019,

² La parte demandante incluyó dentro del concepto de la violación el “*numeral 5° del artículo 2.2.4.6.8.*”; sin embargo, no señaló a que tipo de norma correspondía dicha disposición jurídica.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

proferida por el Ministerio del Trabajo, que estableció estándares mínimos del SGSST durante la escogencia del proponente, pues no le exigió a los oferentes en cuestión, dentro de los requisitos técnicos habilitantes, la presentación del certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo emitido por el Ministerio del Trabajo, lo cual, a su juicio, expuso a la administración municipal a un riesgo financiero jurídico “*enorme*”.

Así, anotó que la anterior circunstancia llevó a que Corpoguavio transgrediera el principio de planeación como medio de estructuración del proceso contractual, por no incluir herramientas para estimar el riesgo futuro en el ámbito del SGSST, lo que bajo su criterio podría conllevar a consecuencias tan “*nefastas*” como sobrecostos administrativos, adquisición de bienes y servicios de mala calidad o innecesarios, la nulidad de los actos precontractuales y del futuro contrato.

Al punto, enfatizó que el acatamiento de la Resolución No. 312 de 2019 es obligatorio y transversal a todas las entidades públicas y privadas, *so pena* de propiciar un ambiente de desprotección ante la ocurrencia de accidentes laborales, enfermedades profesionales, pensión permanente o total y demás eventos catastróficos que puedan ocurrir en el desarrollo de un contrato público. Por ende, argumentó que, dado que en el pliego de condiciones demandado no se hizo referencia a la precitada norma, se desconoció el anterior acto administrativo, lo que pone en riesgo la vida de los futuros trabajadores del contratista que se elija.

También anotó que mal hace el mismo Estado en desconocer las normas que este mismo promulgó en materia de seguridad social y salud en el trabajo, *máxime* si se tiene en cuenta que el acatamiento del régimen laboral favorece la mitigación de riesgos y la reducción de costos en caso de la ocurrencia de siniestros, así como de multas, en el marco del Decreto 472 de 2015.

A su turno, indicó que no basta con afiliarse al sistema de salud a los trabajadores y contratistas, pues al expedirse el documento SG-SST se obtiene una protección especial ante la ocurrencia de siniestros en la actividad de trabajo que, de concretarse, deviene en la protección de recursos públicos, pues le ahorra al Estado asumir cualquier emolumento por cuenta de dichas circunstancias.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Bajo esa senda argumentativa, concluyó que el SGSST debe ser un requisito habilitante para participar en los procedimientos precontractuales del Estado, en línea con el Decreto 1072 de 2015, en virtud del cual se *“amarró el margen de maniobra de los contratistas, posibles oferentes, a la implementación del SG-SST”*, de suerte que *“Corpoguavio debe abstenerse de realizar negociaciones o contratar con individuos o entidades que no cumplan con las normativas de SG-SST”*.

1.5. El señor Gustavo Rodríguez Rojas también solicitó como medida cautelar la *“suspensión provisional del acto administrativo demandado”*, bajo la premisa de que es palmaria su ilegalidad al no incorporar el deber de expedir el documento SG-SST como elemento de evaluación de las ofertas de la licitación No. 01-2020, lo que a la postre transgredió las normas invocadas en el escrito inicial.

2. Admisión de la demanda y su contestación

2.1. El 9 de abril de 2024³ el Despacho sustanciador admitió la demanda, por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada en debida forma a las partes y al Ministerio Público.

2.2. El 20 de junio de 2024⁴, Corpoguavio contestó la demanda; sin embargo, su intervención fue extemporánea.

3. Decisión de medidas cautelares

El 20 de mayo de 2024⁵, el Despacho sustanciador negó la medida cautelar de suspensión provisional del pliego de condiciones demandado, por considerar que,

³ Índice 4 del expediente digital en SAMAI. La demanda fue presentada inicialmente ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Zipaquirá; sin embargo, mediante auto de 10 de septiembre de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de ese municipio remitió el expediente a la Sección Tercera del Consejo de Estado, por considerar que es el órgano competente para juzgar la nulidad simple de un acto administrativo expedido por una entidad pública del orden nacional. Archivos 3 a 7 del índice 2 del expediente digital en SAMAI.

⁴ Índice 23 del expediente digital en SAMAI. La notificación personal de la demanda a Corpoguavio se surtió el 29 de abril de 2024 - *índices 10, 13 y 14 de SAMAI*-. Luego, el término de 2 días dispuesto por el artículo 199 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, corrió entre el 30 de abril y el 2 de mayo de 2024. Como consecuencia, los 30 días para contestar la demanda, previstos en el artículo 172 del CPACA, corrieron entre el 3 de mayo y el 18 de junio de 2024 y, con todo, Corpoguavio radicó su escrito de oposición hasta el 20 de junio de 2024.

⁵ Índice 19 del expediente digital en SAMAI.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

en los términos del artículo 231 del CPACA, de la confrontación del acto demandado con las normas superiores invocadas como violadas no se evidenció una oposición del pliego de condiciones con el ordenamiento jurídico, *“en la medida que las referidas disposiciones [en referencia a las normas constitucionales y legales que se alegan vulneradas] no imponen una obligación en materia contractual frente a la acreditación en Seguridad y Salud en el Trabajo por parte del Ministerio del Trabajo, para que se configure la omisión esgrimida por el demandante”*.

Bajo esa perspectiva, se adujo que la acreditación en excelencia en Seguridad Social y del Trabajo por parte del Ministerio del Trabajo a las entidades, empresas y empleadores no se instituyó como una obligación en cabeza de la Administración para exigirle a los proponentes a efectos de seleccionarlos al momento de configurar el pliego de condiciones, pues *“si bien puede ser utilizada como referente en la actividad contractual, no configura un requisito indispensable para elegir al contratista”*, por no haberse concebido tal interpretación en la Constitución y la Ley.

Como consecuencia, se evidenció que las disposiciones constitucionales y legales invocadas por el actor no incorporaron un deber de añadir dentro de los pliegos de condiciones del Estado la exigencia de una certificación que acreditara la excelencia en Seguridad Social y del Trabajo por el Ministerio del Trabajo, al cual hubiere tenido que ceñirse la elaboración del referido acto administrativo.

Además, se resaltó que el pliego de condiciones se atuvo a las exigencias generales en materia de Seguridad Social en el ámbito contractual del Estado, al exigir a los oferentes presentar la constancia del cumplimiento de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, incluyendo los riesgos laborales y parafiscales, y al instituir en cabeza de los proponentes el deber de aportar el certificado de la ARL donde conste que se cuenta con el SGSST, elementos que sí son exigidos por la Ley en ese ámbito.

En tal virtud, se concluyó que en esa etapa inicial no se evidencia que las normas superiores invocadas hubieran establecido una exigencia especial en materia contractual que hubiera sido omitida por la contratante al momento de estructurar el pliego de condiciones, lo que evidencia que no se encontró una oposición entre el contenido del acto demandado y las disposiciones que se acusan infringidas.



4. Trámite de sentencia anticipada

4.1. El 12 de agosto de 2024⁶, se prescindió de la audiencia inicial para dictar sentencia anticipada, con base en el numeral 1° del artículo 182A del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021, debido a que se está ante un asunto de puro derecho y no restaban pruebas por practicar, por cuanto se aportaron solamente documentales, y sobre ellas no se formuló tacha de desconocimiento.

En la decisión en comento se fijó el litigio, en el entendido de establecer si el pliego de condiciones elaborado por Corpoguavio en la licitación pública No. 001-2020 es ilegal y desconoce el principio de planeación por contravenir la Resolución 0312 del 13 de febrero de 2019 dictada por el Ministerio del Trabajo, así como las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda, relativas a los estándares mínimos que se deben cumplir en materia de SGSST.

Por último, se decretaron como pruebas la totalidad de los documentos allegados con la demanda.

4.2. El 13 de septiembre de 2024⁷, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

4.2.1. Corpoguavio presentó alegatos de conclusión, en los cuales manifestó que con el pliego de condiciones de la licitación pública No. 01 de 2020 no se infringió ninguna norma del ordenamiento jurídico, por considerar que del ordenamiento jurídico no se desprende un deber de tener en cuenta dentro de las condiciones de selección del contratista la acreditación en SGSST por el Ministerio del Trabajo⁸.

A lo anterior sumó que, en todo caso, en el pliego de condiciones de la licitación pública 01 de 2020 se exigió a los oferentes la presentación de una certificación suscrita por la ARL en la que constara que la empresa cuenta con el SGSST, con énfasis en el riesgo relativo al procedimiento contractual y según la estructura

⁶ Índice 28 del expediente digital en SAMAI.

⁷ Índice 34 del expediente digital en SAMAI.

⁸ Índice 38 del expediente digital en SAMAI.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)

Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

organizacional de la empresa, lo que se consideró suficiente para acreditar las buenas prácticas sobre ese aspecto.

Finalmente, la demandada indicó que el contrato producto de la licitación 01 de 2020 se ejecutó debidamente y fue liquidado bilateralmente.

4.2.2. La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver en única instancia la demanda interpuesta por Gustavo Rodríguez Rojas, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto, **(2)** procedencia del medio de control, **(3)** oportunidad de la demanda, **(4)** legitimación en la causa, **(5)** problemas jurídicos, **(6)** solución a los problemas jurídicos y **(7)** costas.

1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con base en el artículo 104⁹ del CPACA, pues el pliego de condiciones de la licitación No. 01 de 2020 cuya ilegalidad se alegó fue dictado por la Corporación Autónoma Regional del Guavio, en tanto entidad autónoma de índole nacional¹⁰.

⁹ Al *sub judice* le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -22 de agosto de 2020- es decir, la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, incluyendo las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 -salvo las modificaciones atinentes a la competencia, que comenzaron a regir hasta el 26 de enero de 2022 para los nuevos asuntos- y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en los aspectos no contemplados en el primero, por virtud de la remisión efectuada en el artículo 306 del primer estatuto procesal. // “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.

¹⁰ Ley 99 de 1993. “Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”. // Bajo el anterior derrotero, la Corte Constitucional ha sostenido que las



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

El Consejo de Estado también es competente para resolver la demanda interpuesta por el señor Gustavo Rodríguez Rojas, de conformidad con el numeral 1° del artículo 149 del CPACA¹¹, considerando que dicha normativa asignó en única instancia a esta Corporación el conocimiento de las demandas de nulidad contra los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, como lo es Corpoguavio.

2. Procedencia del medio de control

En virtud del artículo 137 del CPACA¹², toda persona podrá solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general en aquellos eventos en que se hayan expedido con infracción de las normas superiores, sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación y/o desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Lo anterior es expresión del principio de legalidad y persigue que los individuos hagan prevalecer la coherencia del orden jurídico objetivo, cuestionando aquellas disposiciones jurídicas administrativas emitidas en el marco del tránsito normativo cuando desconozcan el régimen legal y constitucional que les resulta aplicable¹³.

Considerando que Gustavo Rodríguez Rojas presentó demanda contra Corpoguavio, con el fin de que se anulara el pliego de condiciones proferido en el

corporaciones autónomas regionales son entidades de índole nacional de carácter autónomo. Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016.

¹¹ “Artículo 149. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden [...]”.

¹² “Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. / Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió [...]”.

¹³ Consejo de Estado: *i*) Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de julio de 2018. Radicado 11001-03-26-000-2015-00021-00 (53056) y *ii*) Sección Quinta. Auto del 16 de octubre de 2014. Radicado 81001-23-33-000-2012-00039-02.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

marco de la licitación No. 01-2020¹⁴, que en virtud de la jurisprudencia de esta Corporación es un auténtico acto administrativo, pues contiene las reglas de juego que han de regir tanto el procedimiento de selección, como el *iter* contractual una vez suscrito el contrato estatal¹⁵, el medio de control procedente es el de nulidad.

3. Oportunidad del medio de control

El literal c) del numeral 2¹⁶ del artículo 164 del CPACA previó que, en las pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término para ejercer el derecho de acción será de 4 meses, contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.

Comoquiera que al haberse fijado un período de 4 meses para ejercer el derecho de acción frente a los actos administrativos precontractuales el legislador no distinguió entre aquellos que son generales y los particulares, todos estos deben someterse al aludido *interregno*, incluyendo el pliego de condiciones, *so pena* de que opere la caducidad.

¹⁴ A la cual le resulta aplicable la Ley 80 de 1993 y sus reformas, en concordancia con los artículos 2 y 13 del referido cuerpo normativo, considerando que es una entidad con una conformación pública en su totalidad. “Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: [...] las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles [...]”. // “Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley [...]”. // Así lo sostuvo la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 9 de junio de 2005, en el asunto con radicado 11001-03-26-000-1999-00089-00 (17478).

¹⁵ Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que el pliego de condiciones es un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. Radicado 05001-23-31-000-1998-00833-01 (25642). A su vez, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que el pliego de condiciones es: “un acto administrativo de carácter definitivo en tanto contiene, de una parte, las reglas generales, impersonales y abstractas que guiarán el procedimiento de selección y, de otra, las condiciones propias del negocio jurídico que se espera celebrar, entre ellas, como es natural, el objeto a contratar”. Sentencia del 27 de octubre de 2023. Radicado 11001-03-26-000-2017-00151-00 (60291).

¹⁶ “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso [...]”.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)

Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Bajo esa perspectiva, en el caso de estudio está demostrado que el pliego de condiciones de la licitación pública No. 01 de 2020, cuyo objeto consistió en la contratación del servicio de transporte público para el cumplimiento de los objetivos misionales de Corpoguavio, se publicó en la plataforma SECOP el 6 de agosto de 2020¹⁷ y, como la demanda se presentó el 22 de agosto siguiente, no cabe duda de que fue formulada dentro de los 4 meses de ley, por lo que se presentó en término.

4. Legitimación en la causa

El señor Gustavo Rodríguez Rojas y Corpoguavio se encuentran legitimados en la causa por activa y pasiva, respectivamente, ya que el primero solicitó la nulidad del pliego de condiciones de la licitación No. 01 de 2020, en tanto acto administrativo general, mientras que la segunda profirió la referida decisión.

5. Problemas jurídicos

El marco fundamental para la competencia del juez de única instancia lo constituyen los cargos planteados en la demanda, en virtud del principio de congruencia, que lo ata a resolver únicamente lo que la parte actora le formule y lo esbozado en la contestación, sin poder tomar otras determinaciones que vayan más allá de lo anterior, excepto el análisis de los presupuestos procesales, que le corresponde verificar aun cuando aquellos no hayan sido objeto de reproche, todo ello considerando que el proceso contencioso administrativo es, en esencia, rogado¹⁸.

Precisado lo anterior, a la Sala le corresponde determinar si Corpoguavio infringió la normativa superior y, dentro de ello, el artículo 22 de la Resolución No. 312 del 13 de febrero de 2019, dictada por el Ministerio del Trabajo, las obligaciones definidas en el SGSST y el principio de planeación al expedir el pliego de condiciones de la licitación pública No. 01 de 2020 por omitir exigir dentro de los requisitos habilitantes de la convocatoria el aporte de un certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo a cargo de la cartera ministerial mencionada.

¹⁷ Como obra en el enlace del folio 27 del archivo D11001 del índice 2 del expediente digital en SAMAI, contentivo del registro de actuaciones de la licitación No. 01 de 2020 en SECOP.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de marzo de 2024. Radicado 18001-23-33-000-2015-00105-01 (62848).



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Dentro de ello debe verificarse si la anterior circunstancia devino en que la entidad se viera sometida a un riesgo “*enorme*” que podría acarrearle sobrecostos, eventuales nulidades y circunstancias de responsabilidad de haber siniestros frente a los trabajadores del contratista, pues a juicio de la parte demandante aquellos quedaron desprotegidos por la omisión atribuida a Corpoguavio, lo que a la postre llevará a que cualquier accidente laboral deberá ser asumido por la demandada.

6. Solución a los problemas jurídicos

A efectos de determinar si el pliego de condiciones enjuiciado desconoció la normativa superior, corresponde verificar los sucesos alrededor de su expedición, para lo cual se analizarán las pruebas relevantes incorporadas en el trámite de única instancia, incluidos los documentos aportados al proceso, según lo previsto en el artículo 246¹⁹ del CGP. Luego, se retomarán los cuestionamientos de la demanda, a efectos de determinar si hay lugar a acceder a lo señalado en el escrito inicial.

6.1. La licitación pública No. 01 de 2020 para la suscripción del servicio de transporte para las actividades de Corpoguavio y su pliego de condiciones

6.1.1. El 16 de julio de 2020²⁰, Corpoguavio publicó los estudios previos “*para el proceso de selección por licitación pública No. 01 cuyo objeto es contratar la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor especial y de carga para el transporte de personal, equipos y herramienta*” de la entidad.

En el marco de lo anterior, se estipuló que el contratista tendría a cargo en forma exclusiva la afiliación de sus trabajadores en el Sistema de Seguridad Social y durante la vigencia del contrato, así como respondería directamente -y en exclusión de la entidad contratante- por el pago de indemnizaciones o perjuicios ocasionados por dicha circunstancia.

¹⁹ “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

²⁰ Folio 27 del archivo D11001 del índice 2 del expediente digital en SAMAI.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

También se incorporó la obligación del contratista de acreditar el cumplimiento de los deberes en materia de seguridad social integral, incluyendo los riesgos laborales y aportes parafiscales, mediante certificación expedida por el revisor fiscal o representante legal, en el caso de las personas jurídicas; por medio de certificación de contador o revisor fiscal en el evento de las personas naturales empleadoras; y con la planilla de pago en cuanto a las personas naturales no empleadoras.

6.1.2. El 6 de agosto de 2020²¹, Corpoguavio profirió la Resolución No. 693, mediante la cual *“se ordena la apertura del proceso de selección por licitación pública No. 01 de 2020”* para contratar la prestación del servicio de transporte terrestre para la movilización de personal, equipos y herramientas de la entidad, con un presupuesto oficial estimado de \$3.089'949.040.

6.1.3. El 6 de agosto de 2020²², Corpoguavio publicó el pliego de condiciones definitivos de la licitación pública No. 01 de 2020, con el objeto de contratar *“la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor, especial y de carga, para el transporte de personal, equipos y herramienta en camionetas doble cabina, con platón 4x4 como apoyo a las actividades administrativas y misionales, como a las demás actividades propias de la entidad del orden local, departamental o nacional, en ejercicio de autoridad ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Guavio «Corpoguavio»”*.

Como reglas relevantes de la licitación, Corpoguavio señaló que el procedimiento de selección estaría regido por la Ley 80 de 1993 y sus reformas; el presupuesto oficial del proyecto sería de \$3.089'949.040; el plazo de validez de las ofertas sería de hasta 3 meses; el *interregno* del contrato sería de 28 meses; los **requisitos habilitantes** serían los de capacidad jurídica, financiera, organizacional y las condiciones de experiencia allí exigidos, así como serían evaluados bajo la regla de *“cumple o no cumple”*; y los elementos objeto de puntuación serían evaluados y sobre la base de aquellos se adjudicaría el acuerdo de voluntades a quien presentara la mejor oferta.

²¹ Folios 20 a 26 del archivo D11001 del índice 2 del expediente digital en SAMAI.

²² Folios 28 a 135 del archivo D11001 del índice 2 del expediente digital en SAMAI.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

En el numeral 10 del capítulo II del pliego de condiciones se exigió a los proponentes, dentro de los requisitos habilitantes, la *“constancia de cumplimiento de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, incluyendo los riesgos laborales y parafiscales”*, en concordancia con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 723 de 2013. Como consecuencia, se señaló que la anterior exigencia se acreditaría así: *i)* en el caso de las **personas jurídicas** mediante certificación expedida por el revisor fiscal o representante legal; *ii)* frente a **personas naturales empleadoras** por medio de certificación emitida por un contador o revisor fiscal; y *iii)* de estarse ante **personas naturales no empleadoras**, con la constancia del pago de sus aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, incluyendo los riesgos laborales.

Sobre ello también se indicó que el proponente debía encontrarse al día con las cotizaciones al sistema general de riesgos laborales *“lo cual deberá certificar en la constancia de cumplimiento al Sistema de Seguridad Social Integral incluyendo los riesgos laborales y parafiscales”*.

En el numeral 5.1. del capítulo 5 se señaló que, en el futuro contrato a suscribir, el contratista tendría a cargo asumir por su cuenta y riesgo todos los costos que conlleve la total ejecución del objeto contractual, tener afiliado a su personal al Sistema de Seguridad Social y pagar sus parafiscales durante la vigencia del contrato, siendo un asunto de su entera responsabilidad. Igualmente, se dispuso que aquel *“deberá cumplir por su cuenta el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones de todo el personal que se ocupe en la ejecución del contrato”*.

En concordancia con lo anterior, en el anexo 4 del pliego de condiciones se previó el deber de aportar el formato de constancia de pagos de seguridad social y aportes legales, en virtud del artículo 50 de la Ley 789 de 2002.

6.2. El pliego de condiciones de la licitación No. 01 de 2020 se ajustó a derecho

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, el señor Gustavo Rodríguez Rojas cuestionó la legalidad del pliego de condiciones de la licitación pública No. 01 de 2020, por considerar que infringió la normativa superior, entre ello el artículo 22 de



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

la Resolución No. 312 del 13 de febrero de 2019 del Ministerio del Trabajo, las obligaciones definidas en el SGSST y el principio de planeación, por expedirse sin incluir dentro de sus requisitos habilitantes el deber de aportar un certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo emitido por la referida cartera ministerial, lo que a su juicio devino en que la demandada se sometiera a un riesgo enorme que podría acarrearle sobrecostos por lo que le suceda a los trabajadores del contratista ante dicha omisión.

Bajo tal escenario, la Sala advierte, de entrada, que no encuentra configurada ninguna infracción al ordenamiento jurídico por parte del pliego de condiciones de la licitación No. 01 de 2020, por cuanto de su lectura no se evidencia un desconocimiento de las obligaciones definidas en el SGSST, ni del principio de planeación y, por el contrario, se encuentra que Corpoguavio se atuvo a la normativa en materia de seguridad social respecto a los trabajadores a cargo del contratista.

6.2.1. Al respecto, conviene comenzar por señalar que el contrato estatal persigue el cumplimiento del interés general por medio de la colaboración de los particulares quienes, como resultado de esos acuerdos de voluntades, contribuyen en la realización de los fines del Estado a cambio de una remuneración y sujetos a los principios de la función administrativa²³, escenario en el cual el constituyente²⁴ atribuyó al legislador el deber de emitir un estatuto especial²⁵ que se encuentra contenido en la Ley 80 de 1993 y sus reformas *-que como se señaló aparcas atrás resulta aplicable a la gestión contractual de Corpoguavio-*, que estableció, entre otros, la licitación como procedimiento de selección por antonomasia para la adjudicación de los negocios jurídicos estatales.

²³ Constitución de 1991. “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. // Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. // Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 28 de mayo de 2012. Radicado 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489).

²⁴ Constitución de 1991. “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones [...] 25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República. // Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

En el marco del procedimiento licitatorio la entidad estatal profiere el pliego de condiciones, que como se anticipó en el análisis de presupuestos procesales, es un acto jurídico mixto, debido a que contiene las reglas de juego que han de regir el proceso de selección y para tal efecto es un verdadero acto administrativo y, además, una vez se suscribe el contrato estatal se integra con aquel, por lo que su clausulado es vinculante para los cocontratantes durante el *iter* contractual²⁶.

El pliego de condiciones se constituye a partir de **i)** mandatos legales de obligatorio acatamiento y/o **ii)** aspectos circunstanciales que surgen con ocasión de lo que se pretende contratar, en virtud del principio de planeación²⁷.

Los primeros son producto de las normas de orden público que rigen directa y/o indirectamente la materia, como lo son los requisitos habilitantes, la debida conformación del consorcio o la unión temporal y/o la necesidad de asignar los riesgos, entre otros elementos que deben ser tenidos en cuenta de manera imperativa en todo procedimiento de selección regido por la Ley 80 de 1993, so pena de que su desconocimiento devenga en eventuales vicios de legalidad²⁸.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. Radicado 05001-23-31-000-1998-00833-01 (25642).

²⁷ Al respecto, el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 estipuló el contenido del pliego de condiciones así: *“Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información: 1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo. 2. La modalidad del proceso de selección y su justificación. 3. Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar. 4. Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista. 5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato. 6. Las causas que dan lugar a rechazar una oferta. 7. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar. 8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes. 9. Las garantías exigidas en el Proceso de Contratación y sus condiciones. 10. La mención de si la Entidad Estatal y el contrato objeto de los pliegos de condiciones están cubiertos por un Acuerdo Comercial. 11. Los términos, condiciones y minuta del contrato. 12. Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato. 13. El plazo dentro del cual la Entidad Estatal puede expedir Adendas. 14. El Cronograma”*.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de julio de 2001. Radicado 11001-03-26-000-1996-3771-01 (12037). // El Consejo de Estado ha reiterado sistemáticamente que el pliego de condiciones debe estar sujeto a la ley en materia de contratación, so pena de que sea pasible de ser anulado en sede judicial: *“el pliego de condiciones es «un acto administrativo, que cuando contiene cláusulas violatorias de la ley de contratación que restrinjan ilegalmente la participación de los oferentes o que de alguna manera se conviertan en un obstáculo para la selección objetiva, es posible demandarlo en acción o de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho en defensa de la legalidad que debe presidir toda actuación administrativa [...]»*. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de febrero de 2012. Radicado 11001-03-26-000-2010-0036-01 (IJ).



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Los segundos son resultado de las necesidades de la entidad producto de los estudios previos, de suerte que no pueden ser discrecionales, sino que deben atender a los requerimientos institucionales que justifican la contratación que se llevará a cabo, como sucede con las cantidades pedidas, las calidades de la obra y/o servicio a efectuar, así como las condiciones de experiencia de los oferentes²⁹.

Ahora bien, en materia de seguridad social, dentro de los requisitos legales obligatorios en materia contractual del Estado se encuentra la acreditación del cumplimiento del pago de aportes a seguridad social que, en los términos de las Leyes 789 de 2002³⁰ y 828 de 2003³¹ se trata de un aspecto que todo proponente debe declarar y/o certificar en tales procedimientos negociales, pues busca asegurar que el Estado celebre acuerdos de voluntades con aquellos oferentes que satisfagan las obligaciones a cargo de sus empleados y contratistas, de ahí que en el pliego de condiciones sea dable incorporar esa exigencia legal.

²⁹ Sobre ello la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha manifestado que *“El principio de selección objetiva del contratista además de servir de garantía para los proponentes respecto de los criterios de selección, permite a la Administración Pública cumplir con el cometido de adjudicar el contrato a la oferta que realmente –según sus propios estudios previos, realizados en virtud del principio de planeación– le resulte más favorable. En este sentido, el pliego de condiciones que se debe confeccionar por la entidad pública antes de ordenar la apertura de un procedimiento administrativo de selección contractual, se erige en la base fundamental de este deber, pues permite concretar el concepto jurídico indeterminado de “favorabilidad” en la escogencia del ofrecimiento, comoquiera que en el pliego de condiciones se plasman tanto los criterios o factores de escogencia como la ponderación precisa y detallada de los mismos, los cuales constituyen las ‘reglas de juego’ que permitirán determinar objetivamente cuál es la oferta más ventajosa. En relación con la función que cumplen los pliegos de condiciones en orden a garantizar el deber de selección objetiva, los requisitos de participación y los criterios de selección que en ellos se consignan, así como la construcción de los mismos de acuerdo con las necesidades de la contratación en el marco del artículo 29 de la Ley 80 de 1993 (...) tanto los criterios de selección como la ponderación precisa y detallada de cada uno de ellos se deben establecer y definir para cada procedimiento administrativo de selección contractual en función de una adecuada etapa de planeación que efectúe la entidad a partir de unos apropiados estudios previos que aseguren la consagración de unos criterios de selección y una ponderación de los mismos que le permitan a la entidad un grado de certeza de que la propuesta a escoger garantizará el desarrollo del objeto contractual materia de la adjudicación”*. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de marzo de 2013. Radicado 44001-23-31-000-1999-00827-01 (24059).

³⁰ *“Artículo 50. [...] Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución”*.

³¹ *“Artículo 9. [...] Registro único de proponentes. Para realizar la inscripción, modificación, actualización o renovación del registro único de proponentes, las Cámaras de Comercio deberán exigir prueba del cumplimiento de las obligaciones parafiscales. Las personas jurídicas probarán su cumplimiento mediante certificación expedida por el revisor fiscal o en su defecto por el representante legal; las personas naturales mediante declaración juramentada [...]”*.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Al punto, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, reformado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007³² dispuso que, de cara a la ejecución del contrato, tanto el proponente como el futuro contratista probarían que se encuentran al día en el pago de los aportes parafiscales y del Sistema de Seguridad Social Integral, lo que reafirma que ese deber se debe verificar tanto en la fase precontractual, como en la contractual, motivo por el cual es válido delimitar la forma en que se constatará desde los pliegos de condiciones, en tanto reglas de juego de la contratación que se busca efectuar³³.

De esa manera, el legislador estableció pautas para que el proponente y futuro contratista del Estado acredite que se encuentra al día con sus obligaciones parafiscales, lo que de manera implícita revela que, efectivamente, los trabajadores a su cargo son de su entero resorte, pues cuando la entidad estatal suscribe un contrato con un particular, los individuos que ese último vincule para la concreción del objeto negocial no tienen relación alguna con el Estado, tanto así que, precisamente, quien debe satisfacer su seguridad social y asumir cualquier desavenencia que se presente con ocasión a aquellos es el contratista.

6.2.2. A partir del anterior bosquejo, esta Subsección advierte que el legislador no incluyó ninguna obligación en cabeza de las entidades estatales contratantes y, en concreto, de Corpoguavio, de añadir dentro de los requisitos habilitantes de su pliego de condiciones el deber de aportar un certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo emitido por el Ministerio del Trabajo, de suerte que, en el caso concreto, dicha entidad no estaba obligada a exigir tal requisito en el acto administrativo demandado.

³² “Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. // [Modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007]. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda [...]”.

³³ La Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que “la obligación de certificar el pago de aportes parafiscales con la presentación del ofrecimiento en los procesos de selección no se limita a que el proponente aporte tal declaración, sino que la entidad contratante debe verificar el cumplimiento de tal aspecto y, de ser el caso, requerir al oferente para que soporte probatoriamente tal declaración”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 24 de abril de 2023. Radicado 41001-23-33-000-2017-00303-01 (69023).



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Ciertamente, de la lectura de la normativa mencionada en materia de seguridad social es claro que, tratándose de obligaciones en materia de parafiscales de los trabajadores y/o colaboradores del contratista, lo único que la legislación exige es la declaración y/o evidencia de su pago, que como se explicó, se trata de un deber de la entera responsabilidad del particular cocontratante y frente al cual el rol del Estado se restringe a verificar su debida satisfacción.

Al punto, si bien las Leyes 80 de 1993, 789 de 2002, 828 de 2003 y 1150 de 2007 establecieron un deber de certificar el cumplimiento del pago de parafiscales, ello no se refiere propiamente a un documento expedido por el Ministerio del Trabajo en los términos de lo indicado por el señor Gustavo Rodríguez Rojas en su demanda, por lo que mal harían las entidades estatales en reducirlo a ello cuando ni la legislación ni los decretos reglamentarios aplicables le dieron tal alcance al deber en comento.

Sobre ello vale destacar que, si el querer del legislador hubiera sido establecer una tarifa legal para probar el cumplimiento del deber de aportes parafiscales por parte del contratista, así lo hubiera consignado expresamente en el ordenamiento jurídico; empero, se limitó a señalar, de manera general, que bastaba con declarar y/o demostrar tal circunstancia.

Por otro lado, contrario a lo afirmado por el señor Gustavo Rodríguez Rojas, el artículo 25 de la Constitución de 1991, los artículos 1° y 14 de la Ley 1562 de 2012, los artículos 2 y 26 del Decreto 1295 de 1994, el Capítulo 7 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 y los artículos 2.2.4.7.4. y 2.2.4.7.5. del Decreto 1072 de 2015 y el artículo 22 de La Resolución No. 312 de 2019 del Ministerio del Trabajo por aquel invocados no establecen ningún mandato de añadir como exigencia en los pliegos de condiciones el deber de aportar un certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo emitido por el Ministerio del Trabajo, sino que, como se verá a continuación, simplemente prevén una serie de deberes generales en materia de seguridad social a cargo del empleador cuya incorporación expresa en las reglas de juego de la fase precontractual no resulta imperativa.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Primero, el artículo 25 de la Constitución de 1991³⁴ simplemente prescribió que el trabajo es un derecho y una obligación, mandato del cual no se deriva ninguna obligación de aportes de certificados en la contratación pública.

Segundo, los artículos 1º³⁵ y 14³⁶ de la Ley 1562 de 2012 determinaron múltiples definiciones atinentes al sistema de riesgos laborales y la posibilidad de realización de visitas de verificación para definir el cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el Sistema de Garantía de Calidad, sin que se hubiera atribuido a las entidades del Estado en sí un deber general de aportar certificado alguno sobre la materia.

³⁴ “Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

³⁵ “Artículo 1º. Definiciones: Sistema General de Riesgos Laborales: Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. // Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Laborales. // Salud Ocupacional: Se entenderá en adelante como Seguridad y Salud en el Trabajo, definida como aquella disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones. // Programa de Salud Ocupacional: en lo sucesivo se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST. Este 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 [...]”.

³⁶ “Artículo 14. Garantía de la calidad en salud ocupacional y riesgos laborales. Para efectos de operar el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales, que deberán cumplir los integrantes del Sistema General de Riesgos Laborales, se realizarán visitas de verificación del cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el mencionado sistema de garantía de calidad, que se realizarán en forma directa o a través de terceros idóneos seleccionados por el Ministerio del Trabajo de acuerdo a la reglamentación que expida al respecto, priorizando las empresas con mayores tasas de accidentalidad y muertes. // El costo de las visitas de verificación serán asumidas en partes iguales por la respectiva Entidad Aseguradora de Riesgos Laborales a la cual se encuentre afiliado el empleador y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo. // La verificación del cumplimiento de los estándares mínimos por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que presten servicios de Salud Ocupacional, será realizada por las Entidades Departamentales y Distritales de Salud dentro de la verificación de cumplimiento de las condiciones para la habilitación y con sus propios recursos. // Parágrafo. Los trabajadores dependientes, independientes, el personal no uniformado de la policía y el personal civil de las Fuerzas Militares estarán obligados a cumplir los estándares mínimos del Sistema de Garantía de la Calidad de Riesgos Laborales en lo relacionado al cumplimiento de sus deberes y obligaciones establecidas en la normatividad vigente del sistema de riesgos laborales”.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Tercero, los artículos 2³⁷ y 26³⁸ del Decreto 1295 de 1994 y el Capítulo 7 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2³⁹ y los artículos 2.2.4.7.4.⁴⁰ y 2.2.4.7.5.⁴¹ del Decreto 1072 de 2015 se refirieron a los objetivos del sistema general de riesgos profesionales, las clases de riesgos, el Sistema de Garantía de Calidad del SGSST y el Sistema de Estándares Mínimos, pero no imputaron a las entidades del Estado incluir en los pliegos de condiciones la obligación de aportar certificados en materia de seguridad social.

Cuarto, el artículo 22 de la Resolución No. 312 de 2019⁴² del Ministerio del Trabajo estableció los requisitos que deben cumplir las entidades, empresas, empleadores

³⁷ “Artículo 2. Objetivos del Sistema General de Riesgos Profesionales. El Sistema General de Riesgos Profesionales tiene los siguientes objetivos: a) Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad. b) Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional. c) Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional. d) Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales”.

³⁸ “Artículo 26. Tabla de Clases de Riesgo. Para la Clasificación de Empresa se establecen cinco clases de riesgo: [...] CLASE I - Riesgo mínimo, CLASE II - Riesgo bajo, CLASE III - Riesgo medio, CLASE IV - Riesgo alto, y CLASE V - Riesgo máximo”.

³⁹ “Capítulo 7. Sistema de garantía de calidad del sistema general de riesgos laborales”.

⁴⁰ “Artículo 2.2.4.7.4. Componentes. El Sistema de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales tendrá los siguientes componentes: 1. Sistema de Estándares Mínimos. 2. Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad de la Atención en seguridad y salud en el trabajo y Riesgos Laborales. 3. Sistema de Acreditación. 4. Sistema de Información para la Calidad” [...].

⁴¹ “Artículo 2.2.4.7.5. Sistema de Estándares Mínimos. Es el conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento, mediante los cuales se establece, registra, verifica y controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica; de suficiencia patrimonial y financiera; y de capacidad técnico-administrativa, indispensables para el funcionamiento, ejercicio y desarrollo de actividades de los diferentes actores en el Sistema General de Riesgos Laborales, los cuales buscan dar seguridad a los usuarios frente a los potenciales riesgos asociados a la atención, prestación, acatamiento de obligaciones, derechos, deberes, funciones y compromisos en seguridad y salud en el trabajo y riesgos laborales. // El incumplimiento de las normas, requisitos y procedimientos del Sistema de Estándares Mínimos acarreará, sin perjuicio de la pérdida de la posibilidad de operar, la aplicación de las sanciones a las que se refiere el artículo 2.2.4.7.13. del presente Decreto. // La verificación del cumplimiento de los estándares mínimos de suficiencia patrimonial y financiera por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales, continuará siendo realizada por la Superintendencia Financiera”.

⁴² “Artículo 22. Acreditación en SST. El certificado de acreditación en seguridad y salud en el trabajo es el reconocimiento oficial que realiza el Ministerio del Trabajo a las empresas, entidades, empleadores y contratantes con excelente calificación en el cumplimiento de los Estándares Mínimos de SST, que aportan valor agregado, ejecutan de manera permanente actividades adicionales a las establecidas en la normativa de riesgos laborales, que impactan positivamente en la salud y bienestar de los trabajadores, estudiantes y contratistas. // Las entidades, empresas y empleadores que deseen acreditarse en excelencia en Seguridad y Salud en el Trabajo deberán: 1. Tener dos (2) o más planes anuales del Sistema de Gestión de SST, con cumplimiento del cien por ciento (100%) en los Estándares Mínimos de SST. 2. Programa de auditoría para el mejoramiento de la calidad de la atención en SST, con más de dos (2) años de funcionamiento e implementación. 3. Presentar



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

y contratantes que “*deseen*” acreditarse en excelencia en seguridad y salud en el trabajo por parte del Ministerio del Trabajo, sin que de la lectura de la disposición en cita se desprenda un deber de que el certificado que para el efecto se emita por la cartera ministerial deba tenerse como requisito habilitante en los procedimientos contractuales del Estado. Incluso, el párrafo de la referida disposición enfatizó que el referido certificado se “*podrá*” utilizar como un referente en ámbitos como la contratación pública o privada, lo que en todo caso constituye una simple posibilidad, mas no una obligación o un deber.

Efectivamente, el certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo fue dispuesto como una potestad para toda persona natural o jurídica que desee voluntariamente solicitarlo y que cuente con un excelente desempeño en el cumplimiento de los estándares mínimos del SGSST, por lo que no se trata de un deber que deba incorporarse en los pliegos de condiciones como requisito habilitante, pues el ordenamiento jurídico no le dio tal alcance, de suerte que no se evidencie una irregularidad frente al acto administrativo demandado por la ausencia de exigencia de tal elemento.

A lo anterior se suma que, de la lectura del pliego de condiciones de la licitación No. 01 de 2020 no se deduce que, en virtud del principio de planeación que se concretó en el aludido procedimiento de selección, existiera la necesidad de hacer exigible la incorporación del certificado en cuestión, pues, considerando que el objeto del contrato a celebrar *era “la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor, especial y de carga, para el transporte de personal, equipos y*

bajos indicadores de frecuencia, severidad y mortalidad de los accidentes de trabajo, de prevalencia e incidencia respecto de las enfermedades laborales y de ausentismo laboral por causa médica conforme se establecen en la presente Resolución, comparados con dos (2) años anteriores a la presentación de la solicitud del certificado de acreditación. 4. Allegar los programas, planes y proyectos que aportan valor agregado o superior al cumplimiento normativo, los cuales deben ser ejecutados de manera permanente y en periodos superiores a dos (2) años. 5. Aprobar la visita de verificación que realizará personal con licencia en SST vigente y certificado de aprobación del curso virtual de cincuenta (50) horas en SST, designado por el Ministerio del Trabajo o la visita de la administradora de riesgos laborales ARL. // La certificación de acreditación _en seguridad y salud en el trabajo se mantendrá vigente siempre que la empresa, entidad o empleador mantenga la evaluación del cumplimiento de Estándares Mínimos de SST en el cien por ciento (100%), y continúe con las labores, programas y actividades que superen los requisitos normativos y apruebe la visita de verificación que se realizará cada cuatro (4) años. // Párrafo. La acreditación en seguridad y salud en el trabajo es gratuita para las empresas, entidades y empleadores, se dará a conocer en acto público o mediante publicación de la acreditación en la página web del Ministerio del Trabajo. La certificación se tendrá como referente para efectos de la disminución de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales y podrá ser utilizado por las empresas públicas y privadas como referente en seguridad y salud en el trabajo para efectos de la contratación pública o privada”.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

herramienta”, no era imprescindible prever requisitos en materia de seguridad social adicionales a los que la Ley dispuso para la contratación pública (*hecho probado 6.1.3.*).

A su vez, se demostró debidamente que Corpoguavio atendió las exigencias legales en materia de seguridad social respecto a la licitación pública No. 01 de 2020, pues desde los estudios previos y en el pliego de condiciones reiteró el deber legal del proponente y/o futuro contratista de declarar y/o demostrar el cumplimiento del pago de parafiscales (*hechos probados 6.1.1. a 6.1.3.*), sin que, una vez más, se derive de la ley o de las particularidades propias del objeto a contratar un deber adicional de incorporar como requisito habilitante el aporte de un certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo a cargo del Ministerio del Trabajo.

No se puede perder de vista que, si bien los procedimientos de selección contractuales del Estado están sujetos al rigor propio de la legislación que les resulta aplicable, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en señalar que no se pueden exigir ritualidades y/o formalidades excesivas no previstas en el ordenamiento jurídico, pues aquellas resultarían truncando los fines del Estado que se busca hacer efectivos mediante la contratación estatal⁴³.

Ahora bien, el hecho de que el certificado expedido por el Ministerio del Trabajo no sea obligatorio en cuanto a su exigencia en los pliegos de condiciones de entidades como Corpoguavio no quiere decir que su solicitud voluntaria por los contratistas del Estado quede proscrita, dado que, como se explicó, en realidad no se trata de un aspecto imperativo, sino voluntario, de ahí que, como lo describe el artículo 22 de la Resolución No. 312 de 2019 del Ministerio del Trabajo, quien desee puede pedirlo en cualquier momento, siempre que cumpla las exigencias allí dispuestas.

⁴³ El Consejo de Estado ha sostenido que, en vigencia de la Ley 1150 de 2007, las ofertas que se allegan en los procedimientos de selección no pueden ser rechazadas sino solo por aquellos elementos que son objeto de puntaje, de suerte que sus requisitos formales y sustanciales no puntuables pueden enmendarse hasta antes de la adjudicación, aspecto que revela que la incorporación de exigencias en el pliego de condiciones no obedece al capricho de la entidad convocante, sino que debe estar sujeta a un estricto análisis legal y/o de conveniencia de la entidad sobre el objeto a suscribir. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 15 de julio de 2022. Radicado 25000-23-36-000-2017-00564-01 (67.937).



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

Adicionalmente, no se encuentra que la ausencia de la obligatoriedad de la exigencia en cuestión represente un riesgo para el Estado y/o un desconocimiento del principio de planeación, ya que, como fue señalado anteriormente, el personal que vincule el contratista para el cumplimiento de los deberes derivados del contrato estatal a su cargo es de su absoluta responsabilidad y, por tanto, no guarda ninguna relación directa con el Estado, de suerte que la gestión de la seguridad social de aquellos y las vicisitudes que se presenten al respecto no representan ningún riesgo a las entidades estatales, tanto así que, en el caso concreto, se previó que el futuro contrato traería incorporada una cláusula donde se atribuyera la total responsabilidad del contratista frente a sus trabajadores (*hecho probado 6.1.3.*).

Así las cosas, lo que en realidad se evidencia es que el demandante le ha dado a la normativa sobre seguridad social referida en la demanda un alcance que no tiene, estableciendo sin sustento alguno exigencias que, bajo su criterio, habría de tener el pliego de condiciones de los procesos licitatorios del Estado, lo que no es de recibo para la Sala, pues, como se ha explicado a lo largo de la presente decisión, la incorporación de requisitos en las reglas de juego de los procedimientos de selección no obedece al capricho de los futuros cocontratantes, sino que se debe sujetar al ordenamiento jurídico y las necesidades de la entidad convocante.

Finalmente, la Subsección no puede perder de vista que, recientemente, la Sección Tercera de esta Corporación concluyó en otro asunto de única instancia en el que, de manera idéntica, se demandó un pliego de condiciones por no haber exigido dentro de sus condiciones habilitantes el certificado de acreditación en seguridad y salud en el trabajo, que dicho elemento no es obligatorio para la contratación con el Estado *“en la medida en que parte de una comprensión errada del alcance del artículo 22 de la Resolución 312 de 2019, pues dicha norma no señala que la certificación de acreditación en seguridad y salud en el trabajo sea un documento obligatorio para empresarios y entidades, ni mucho menos establece que dicha certificación deba ser exigida como requisito habilitante en los procesos licitatorios que adelante el Estado Colombiano”*, argumentación que guarda plena concordancia con lo aquí expuesto⁴⁴.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de noviembre de 2024. Radicado 11001-03-26-000-2021-00060-00 (66750).



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

En virtud de lo argumentado, en el asunto que ocupa la atención de la Sala no se encuentra que el ordenamiento jurídico colombiano hubiera instituido en cabeza de las entidades estatales y, en concreto, de Corpoguavio, un deber de exigir como requisito habilitante la presentación de un certificado de acreditación de seguridad y salud en el trabajo a cargo del Ministerio del Trabajo, motivo por el cual el pliego de condiciones de la licitación No. 01 de 2020 no incurrió en alguna irregularidad por haberse abstenido de incorporar tal exigencia dentro de los requisitos habilitantes y, por tanto, los reproches de la demanda no tienen la vocación de prosperar, por lo que se negarán las pretensiones formuladas por el señor Gustavo Rodríguez Rojas en única instancia.

7. Costas

El artículo 188 del CPACA establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas salvo en los procesos en que se ventile un interés público y siempre que la demanda no adolezca de una manifiesta carencia de fundamento legal⁴⁵.

Teniendo en cuenta que en el proceso de la referencia se estudió la legalidad objetiva de un acto administrativo de carácter general, no es procedente la condena en costas por tratarse de un asunto en donde se ventiló un interés público y por no ser la demanda manifiestamente carente de fundamento legal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

⁴⁵ “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. // [Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021]. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.



Radicado: 110010326000202000106-00 (66189)
Demandante: Gustavo Rodríguez Rojas

SEGUNDO: SIN condena en costas.

TERCERO: ARCHIVAR el proceso de la referencia, una vez en firme esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

VF