

## **CONTRATO DE OBRA – Precio global – Precio unitarios – Definición**

Los contratos de obra por precio global son aquellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija. En estos, el contratista es el único responsable de la vinculación del personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales. En el contrato a precios unitarios, la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas.

## **PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES – Documento contractual – Garantías – Obligaciones – Principio de economía – Artículo 24 – Ley 80 de 1993**

Los factores para tener en cuenta en un análisis de precios unitarios se basan en los recursos disponibles, en el cómo se va a ejecutar cada tipo de trabajo en la obra de forma en que sea lo más eficiente posible para así garantizar un óptimo cumplimiento en las especificaciones de dicha obra.

El proponente elabora su análisis unitario de precios con el fin de ejecutar la obra de acuerdo con las especificaciones de construcción del pliego de condiciones. Ello quiere decir que el proponente tiene amplio margen para determinar los costos en los que incurrirá al ejecutar la obra, pero ello no significa, como lo pretendió la parte actora en el recurso y en la demanda, que el oferente pueda cambiar las especificaciones de la construcción, so pretexto de que le corresponde determinar el análisis unitario de precios.

No debe perderse de vista que el pliego de condiciones es un documento contractual de enorme significación. Y como tal, constituye un imprescindible marco de referencia tanto para el proceso licitatorio como para la ejecución del contrato. Los pliegos son a la vez expresión del «principio de transparencia», que propende por la igualdad de oferentes y la selección objetiva (artículo 24 de la Ley 80 de 1993) y del «principio de economía», con arreglo al cual, los procedimientos contractuales son mecanismos para cumplir los fines estatales (artículo 25 de la Ley 80 de 1993). Salvo que las exigencias allí contenidas sean ineficaces de pleno (artículo 24.5 de la Ley 80 de 1993) o que impidan la selección objetiva (artículo 25.18 de la Ley 80 de 1993), deben respetarse por la Administración y los proponentes deben ajustar sus propuestas a las exigencias allí edificadas, de cara a la planeación que la entidad realizó antes de su elaboración.



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

**Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ (E)**

Bogotá D.C., primero (1) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 05001233100019970035501 (45.723)  
**Demandante:** Constructora las Galias S.A.  
**Demandado:** Municipio de Sabaneta  
**Acción:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

Temas: *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Actos precontractuales / PLIEGO DE CONDICIONES – Documento que rige el proceso de selección / RECHAZO DE OFERTA – No se ajusta al pliego de condiciones*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección C, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

El objeto de la controversia tiene por fin determinar si procede la nulidad del acto que rechazó la propuesta del demandante y declaró desierto un proceso de licitación, junto con el restablecimiento del derecho de la parte actora, quien afirma haber presentado la mejor propuesta. El *a quo* negó las pretensiones, porque la demandante no demostró que su propuesta se ajustaba al pliego de condiciones.

### **I. SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la decisión proferida el 1 de diciembre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de la cual se adoptaron las siguientes determinaciones (se transcribe conforme obra):

*“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte considerativa*

*“SEGUNDO. No se condena en costas como lo prevé el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo por cuanto no aparecen causadas.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Folio 222 a 228 del cuaderno principal.

El anterior proveído resolvió la demanda cuyas pretensiones, hechos principales, y fundamentos de derecho son los siguientes:

### **Pretensiones**

2. El 14 de febrero de 1997<sup>2</sup>, la constructora Las Galias, presentó demanda<sup>3</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el municipio de Sabaneta -en adelante “el municipio”-, con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas (transcripción literal con eventuales errores):

**“PRIMERA.** - *Que se declaren nulas las resoluciones números 315 del 22 de agosto de 1.996 y 371 del 15 de octubre de 1.996, por medio de las cuales respectivamente se declaró desierta la licitación pública No 001-96, cuyo objeto era la CONSTRUCCION DE LA SEGUNDA ETAPA DEL HOSPITAL VENANCIO DIAZ DIAZ y se resolvió el recurso interpuesto.*

**SEGUNDA.-** *Como consecuencia de la anterior declaración, se restablezca el derecho del demandante por haber presentado la mejor propuesta, por haber adquirido el derecho a la adjudicación del contrato y por haber cumplido con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones, condenando al MUNICIPIO DE SABANETA a indemnizar los perjuicios (daño emergente y lucro cesante) ocasionados, de acuerdo con la manera como se determinan en el capítulo de estimación razonada de la cuantía y que ascienden aproximadamente a \$256.640.240, sumas que deberán ser debidamente actualizadas a la fecha de pago, reconociendo a los demandantes, intereses moratorios comerciales, desde la fecha de la declaratoria de desierta de la licitación 001-96.*

**TERCERA:** *De acuerdo con lo establecido en la Ley Administrativa se obligue a la Entidad Pública demandada al cumplimiento de la sentencia que le sea adversa y al pago de los intereses moratorios en caso de no cumplimiento de la sentencia en los términos de la ley.”<sup>4</sup>*

### **Hechos relevantes**

3. Como supuestos fácticos, la parte actora indicó que el 3 de mayo de 1996, el municipio de Sabaneta, mediante Resolución n.º139, abrió licitación pública para la construcción de la segunda etapa del hospital Venancio Díaz Díaz.

4. Señaló que el 22 de agosto de 1996, mediante Resolución n.º315, rechazó su propuesta porque no cumplía con los requisitos del pliego y, además, declaró desierta la licitación, con fundamento en que los demás proponentes tampoco ajustaron sus propuestas al pliego de condiciones. El municipio confirmó la decisión de rechazar su propuesta mediante la Resolución n.º371 de 15 de octubre de 1996.

5. Anotó que en esas decisiones el municipio consideró que la demandante no ofertó las cantidades de materiales para las actividades de sobrecimiento en bloque y dinteles que eran necesarias para ejecutar la obra. Explicó que el municipio estimó que la cantidad de materiales, en los contratos a precios unitarios, son responsabilidad de la entidad, la que debe exponer en el pliego de condiciones la cantidad de materiales a suministrar.

---

<sup>2</sup> Folio 51 del cuaderno 1.

<sup>3</sup> Por intermedio de apoderado judicial, poder obrante a folios 1 y 2 del cuaderno 2.

<sup>4</sup> Folios 73 del cuaderno 1.

6. Expuso que el pliego de condiciones no exigió las cantidades de materiales por cada ítem, porque en contratos precios unitarios esas cantidades dependían de las características del contratista, la forma de trabajo y la experiencia. Añadió que la minuta del contrato disponía que los pagos corresponderían a la cantidad de obra ejecutada en cada ítem y no a la cantidad de materiales consumidos y que era responsabilidad exclusiva del proponente la cantidad de materiales y la mano de obra que utilizó para realizar el análisis de precios unitarios.

7. Explicó que la entidad demandada trató de argumentar que el análisis de precios solo era correcto en la medida en que coincidiera con las cantidades de materiales del presupuesto oficial, el cual no fue conocido por los oferentes y esa no fue la exigencia del pliego de condiciones.

8. Expresó, frente a los ítems 4-05 y 4-06 sobre dinteles en ladrillo, que como las cantidades de materiales no estaban definidas en el pliego, todos los gastos que se exigían para la ejecución de este ítem serían estimados por el proponente. Esgrimió que no es cierto que la propuesta de usar hierro para la formaleta fuera más costosa, que ese asunto correspondía al contratista y que en el análisis de los precios unitarios del presupuesto oficial el hierro correspondió con lo que ofertó.

9. Afirmó, en cuanto al ítem 4-01, que su propuesta fue descalificada porque cotizó una hilada de sobrecimiento. Sin embargo, en la propuesta no se ofertó de esta manera, pues se cotizó el metro lineal de acuerdo con el pliego de condiciones, documento que no exigió detallar el número de ladrillos cotizados. Insistió en que en el pliego no se exigió en el análisis de precios unitarios de la oferta, las cantidades de materiales a utilizar.

10. Aseveró que, una vez declarada desierta la licitación, el municipio seleccionó al contratista mediante contratación directa, acuerdo con el que no obtuvo ninguna ventaja; por el contrario, el valor de ese contrato resultó más elevado.

### **Fundamentos de derecho**

11. La parte actora aseveró que se desconocieron los artículos 2, 6, 13, 25, 29 y 33 de la Constitución Política y 24, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993.

12. Adujo que se configuró desviación de poder porque la decisión de declarar desierta la licitación tuvo como fin contratar directamente la ejecución de la obra, con fundamento en una información errada y un juicio falso sobre la conformidad de la propuesta con el pliego de condiciones

### **Contestación de la demanda**

13. El municipio<sup>5</sup> se opuso a todas las pretensiones. Manifestó que frente al ítem 4-01 sobrecimientos en bloque, el pliego de condiciones exigió que fachadas y

---

<sup>5</sup> Folio 89 a 95 cuaderno 1

divisiones interiores se construyeran sobre tres hiladas de bloque por metro lineal y que el proponente ofertó solo una hilada. Explicó que ello implicaba como mínimo 7.5 unidades de bloque, la inclusión de mortero de pega de 1.5 cm y un gratuin fluido de 0.03 cm. Afirmó que la propuesta de la demandante no cumplió con esta exigencia del pliego.

14. Adujo que en los ítems 4-05 y 4-06, dinteles en ladrillo, la constructora incluyó hierro propio del refuerzo, que fue excluido en los pliegos de condiciones.

15. Afirmó que, si bien las técnicas de construcción corresponden al contratista, ese aspecto fue restringido en los pliegos, pues expresamente se les exigió a los oferentes consultar las normas y especificaciones generales de construcción. Explicó que el pliego dispuso que en caso de que un proponente se apartara, modificara u omitiera cantidades de obra, su propuesta sería rechazada.

### **Alegatos en primera instancia**

16. La parte demandante<sup>6</sup> insistió en que la determinación de las cantidades de materiales eran responsabilidad del contratista y que su oferta se ajustó al pliego de condiciones. Añadió que se practicó un dictamen pericial que concluyó que el análisis de los precios unitarios y la determinación de las cantidades de obra corresponden al oferente, lo cual le da la razón sobre que el municipio no podía rechazar su propuesta.

17. La entidad demandada reiteró que el pliego de condiciones estableció las cantidades de obra y materiales, y dispuso el rechazo de las propuestas si no se cumplían esas especificaciones.

18. El Ministerio Público guardó silencio.

### **Fundamentos de la providencia recurrida**

19. El Tribunal Administrativo de Antioquia dictó sentencia<sup>7</sup>, en el sentido de negar las pretensiones. Para el efecto consideró que frente al ítem 4-01 sobrecimientos, la demanda y el dictamen pericial no demuestran que la oferta de la demandante se ajustara a las exigencias del pliego, según la cual los muros y las fachadas debían construirse en tres hiladas de bloque por metro lineal.

20. Frente al ítem 4-05 y 4-06, dinteles en ladrillo, resolvió que como en la propuesta incluyó hierro de ½ alta, cuyo uso fue excluido por el municipio, la propuesta de la demandante no se ajustó al pliego de condiciones.

## **II. EL RECURSO INTERPUESTO**

### **Síntesis del recurso de apelación:**

<sup>6</sup> Folios 200 a 205 del cuaderno 1.

<sup>7</sup> Folios 22 a 228 del cuaderno principal.

21. Inconforme con la decisión, la parte demandante formuló recurso de alzada, pues su propuesta cumplía con todos los requisitos del pliego de condiciones y, además, era la mejor.

22. Argumentó que así se concluye de la prueba documental aportada, en especial de su oferta y del cuadro de evaluación de las propuestas. Aseveró que la prueba principal sobre que su oferta era la mejor, era el dictamen pericial que concluyó que (i) los precios unitarios, las cantidades de obra y las cantidades de materiales corresponden al oferente, (ii) los análisis de precios unitarios son diferentes en cada proponente de acuerdo con su metodología de trabajo y, (iii) los pliegos de condiciones de una licitación solo incorporan las cantidades de obra por ítem, pero el análisis unitario corresponde a cada proponente. Afirmó que estas conclusiones del dictamen le dan la razón sobre que el municipio no podía rechazar su propuesta.

23. Esgrimió que el pliego de condiciones, en especial frente a los ítems 4-05 y 4-06, disponía que los precios unitarios debían incluir todos los gastos. Entonces, correspondía al proponente fijar esos gastos en su oferta lo que incluye la cantidad de materiales, que no fue establecida en esos pliegos. Insistió en que el análisis de precios corresponde a cada proponente según su forma de trabajar y su experiencia y que así lo concluyó el dictamen pericial.

24. En cuanto a los ítems 4-05 y 4-06, el presupuesto oficial incluyó como insumos dos kilogramos de acero por metro lineal, que fue lo mismo que ofertó, por lo que su propuesta se ajustó al pliego de condiciones.

### **Trámite de segunda instancia**

25. El 21 de junio de 2012, el Tribunal *a quo* concedió el recurso de apelación<sup>8</sup> y esta Corporación, en proveído del 7 de febrero de 2013, lo admitió<sup>9</sup>; luego, el 28 de febrero de 2013, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>10</sup>. La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio. La parte demandante reprodujo el recurso de apelación.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **El objeto de la apelación**

26. Vistos los reparos manifestados en el recurso de alzada, la Sala analizará si la propuesta del demandante se ajustó a los pliegos de condiciones y consecuentemente, si tenía derecho a que se le adjudicara el contrato.

### **Motivación de la sentencia**

---

<sup>8</sup> Folio 237 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> Folio 243 del cuaderno principal.

<sup>10</sup> Folio 198 del cuaderno principal.

**27.** En el proceso se practicó dictamen pericial por María Dolores Estrada, abogada,<sup>11</sup> para que absolviera el cuestionario formulado por el demandante. El dictamen, luego de hacer un resumen del proceso precontractual, absolvió el cuestionario de la siguiente manera: (i) explicó que en su concepto con la información de los planos de una obra, complementados por las especificaciones técnicas, es posible presentar una oferta; (ii) afirmó que los análisis de los precios unitarios los elabora cada oferente de acuerdo con los costos, que incluyen el valor de materiales, mano de obra y otros conceptos; (iii) expuso que las cantidades de obra a ejecutar las dispone quien abre el proceso y que los insumos y su valor son cuantificados por los oferentes; (iv) aseguró que los pliegos de una licitación incorporan los ítems a ejecutar, pero no el análisis del precio unitario que corresponde al proponente y que no necesariamente debe coincidir con el presupuesto oficial; (v) señaló que los análisis de precios de los oferentes pueden coincidir, pues existen bases de datos comunes sobre los precios de los materiales, pero, insistió, no coinciden con el presupuesto oficial; y, (vi) sostuvo que en los contratos a precios unitarios los reajustes de precios no se hacen por gastar mayor material sino cuando se ejecuta mayor cantidad de obra.

**28.** El dictamen pericial, no acredita que la oferta de la demandante se ajustara a los pliegos de condiciones pues para ello hacía falta la intervención de un perito experto en ingeniería civil, arquitectura o profesiones afines. Las respuestas del perito, por ser abogada, se limitaron a aspectos generales sobre el contenido de un pliego de condiciones, a conceptuar sobre a quién corresponde hacer los análisis de precios y si esos precios deben coincidir o no con el presupuesto oficial, discutiendo en aspectos propios del fallador. El dictamen: (i) no se refirió a la regulación del pliego en los ítems relativos a las especificaciones de la obra en sobrecimiento y dinteles ni detalló cuáles eran las exigencias de la entidad en materia constructiva; (ii) no conceptuó nada sobre la propuesta de la demandante sobre esos ítems que fueron determinantes para que la entidad demandada, en los actos administrativos, rechazara su propuesta; y, (iii) no contiene un comparativo entre esa oferta y lo exigido por el pliego en esos puntos.

**29.** Para la sala es evidente que el dictamen absolvió puntos de derecho, reservados exclusivamente al juez, pues se limitó a fijar el alcance general de reglas jurídicas -las contenidas en un pliego de condiciones- y los efectos en los casos de pactos a precios unitarios. No hay en la experticia puntos técnicos o científicos que vayan más allá de su opinión sobre el alcance general que puede tener un pliego, relativas a las exigencias en materia de construcción o el estudio de aquello que la recurrente ofertó para la construcción de la obra.

**30.** Conforme al artículo 233 del CPC, la peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y que requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos. En consonancia, el artículo 236.1 establece que no es admisible sobre puntos de derecho. Como el dictamen absolvió aspectos que

---

<sup>11</sup> Folios 125 a 196 del cuaderno 1.

corresponden al juez del contrato, pues se basaron exclusivamente en la interpretación y alcance de un pliego de condiciones y los efectos del pacto de un contrato a precios unitarios, el dictamen pericial no tiene mérito probatorio. Además, no es conducente para acreditar los hechos que se pretendían probar, porque nada se conceptuó sobre la oferta del demandante y su conformidad con el pliego en asuntos técnicos -construcción de sobrecimiento y dinteles-, por lo que carece de firmeza y precisión y no tiene eficacia probatoria (233, 237 y 241 del CPC).

**31.** En segundo lugar, la recurrente afirmó como prueba de su mejor derecho, que la prueba de que cumplió con los requisitos del pliego corresponde al informe de evaluación.

**32.** El informe de evaluación es un documento elaborado por un comité asesor, al que no puede trasladarse la adjudicación y no obliga al jefe o representante de la entidad, conforme lo prescribe el artículo 26.5 de la Ley 80 de 1993. Además, dicho informe contiene una evaluación preliminar, dado que puede ser corregido, aclarado o modificado. Por ello, reiterada jurisprudencia de esta Sección concluye que no confiere ningún derecho a los proponentes en esa etapa<sup>12</sup>.

**33.** En este caso, en el informe de evaluación la demandante obtuvo el mejor puntaje<sup>13</sup>. No obstante, se presentaron observaciones al informe por los distintos proponentes<sup>14</sup>. La entidad acogió esas observaciones en cuanto a lo ofertado en los ítems 4-01, 4-05 y 4-06, relativos a los sobrecimientos y a los dinteles en ladrillo. No hubo calificación definitiva porque la licitación fue declarada desierta ya que ningún proponente cumplió los requisitos del pliego.

**34.** Aunque la demandante obtuvo la mejor calificación en el informe de evaluación, tal calificación no fue definitiva, pues dadas las observaciones, no se tiene certeza de que, en una eventual recalificación de su oferta, fuera la mejor evaluada. Es decir, la calificación que la demandante reclama, resultó provisional, pues no contenía una determinación definitiva sobre los puntajes asignados, por lo que no puede pretender que a partir de ella se considere que sí cumplió los requisitos del pliego de condiciones y que fue la mejor.

**35.** En tercer lugar, la recurrente afirma que de la oferta misma se puede concluir que cumplía con los requisitos del pliego y que presentó la mejor propuesta. Además, indicó que, frente a los ítems 4-05 y 4-06, en su propuesta, ofertó 2 kgs de acero como exigía el pliego.

**36.** Frente al ítem 4-01<sup>15</sup>, la oferta señaló que usaría 2.5 unidades de bloque<sup>16</sup>. Las especificaciones técnicas de la obra exigieron tres hiladas de sobrecimiento y,

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, sentencia de 20 junio de 1983, Rad. N°. 3355, sentencia de 12 de agosto de 1993, Rad. n°. 6867 y sentencia de 7 de septiembre de 2004, Rad. n°. 13790.

<sup>13</sup> Según consta en la calificación del informe de evaluación que obra a folio 149 a 150 del cuaderno 3.

<sup>14</sup> Según dan cuenta los documentos presentados por los proponentes visibles folios 216 a 241 del cuaderno 3.

<sup>15</sup> En cuanto al ÍTEM 4-01, relativo a los sobrecimientos, se dispuso en el pliego de condiciones: "todos los muros de fachada y divisiones interiores localizados en el primer nivel se construirán sobre muros de sobrecimiento en bloques de concreto. Tres hiladas de bloque por metro lineal. Los bloques se pegarán horizontal y verticalmente con el mortero especificado, con un espesor en las juntas de pega de 1.5 cm. Los huecos de los bloques

para la entidad, esa cantidad de unidades de bloque solo permitía construir una hilada, por lo que no se cumplía con los requisitos relativos a las exigencias en construcción. No obran pruebas técnicas que permitan concluir que con la cantidad ofertada era posible la construcción de la hilada de sobrecimiento en los términos exigidos en los pliegos y la sola oferta no permite arribar a esa conclusión ni desvirtúa las razones expuestas en los actos administrativos demandados. La prueba pericial, se insiste, tampoco se refirió a este aspecto.

**37.** En igual sentido, frente a los ítems 4-05 y 4-06<sup>17</sup> se ofertó el uso de hierro de ½ alta<sup>18</sup> y no de acero. El pliego dispuso que el material a usar sería el acero y expresamente excluyó el refuerzo. La entidad determinó que la propuesta no se ajustaba a las condiciones técnicas porque el uso del hierro requería hacer un refuerzo para dinteles, que fue excluido expresamente en la especificación de la obra. No obran pruebas que indiquen que esa conclusión no es correcta ni tampoco, la oferta por sí sola, en la cual expresamente se señaló el uso de hierro de ½ alta, permite desvirtuar las consideraciones de la entidad al rechazar la propuesta bajo el principio de presunción de legalidad. De la misma manera que con el ítem 4-01, la prueba pericial no se refirió a este aspecto.

**38.** El objeto del litigio exigía que la recurrente acreditara que la oferta así presentada permitía la construcción en los términos del pliego. Por ello, sostener en el recurso que con la oferta se desvirtúan los argumentos de la sentencia de primera instancia es pretender la nulidad de los actos administrativos sin que haya prueba de las razones de ilegalidad que aduce el actor.

**39.** En cuarto lugar, afirmó que, frente a los ítems 4-05 y 4-06 -dinteles en ladrillo-, el pliego de condiciones dispuso que los precios unitarios debían incluir todos los gastos, por lo que correspondía al proponente fijar esos gastos en su oferta lo que incluye la cantidad de materiales. Insistió en la conclusión del dictamen pericial referente a que corresponde a cada proponente, según su forma de trabajar y su

---

prefabricados se llenarán con gravilla, arena y cemento en la proporción que será definida por EL INTERVENTOR en la obra. Los muros de sobrecimiento deberán impermeabilizarse horizontal y verticalmente. Dicha impermeabilización se hará con revoque al cual se le adicionará un aditivo impermeabilizante igual o similar al SIKA 1, en la proporción recomendada por el fabricante. Cuando el revoque haya secado se aplicará una capa de asfalto de penetración 190 colocada en caliente, sobre esta se extenderá una capa de tela asfáltica de un espesor mínimo de 1.5 mm y 60 cm. de ancho; con este ancho de tela se logrará la protección de las paredes laterales y superior de los muros. Una vez colocada la tela se procederá a repasar con rodillos de mano para obtener una adherencia y asentamientos adecuados. Los traslapes entre las diferentes secciones de tela asfáltica tendrán un cubrimiento mínimo de 20 cm. La medida y pago será el metro lineal de muro de sobrecimiento. El pago incluye el suministro, materiales, mano de obra, impermeabilización vertical y horizontal y demás gastos directos e indirectos en que incurra EL CONTRATISTA hasta la terminación y entrega a satisfacción del INTERVENTOR". En la adenda 2 se precisó: "Sobrecimiento en bloque de concreto para muros de 0.10 y 0.20, Pág. 92 Todo el sobrecimiento debe ser en bloque de concreto de 20x20x40 y los huecos de los bloques prefabricados se llenarán con una mezcla en concreto cuya resistencia no será menor de 130 Kg/cm. Así mismo el mortero de pega será 1:4."

<sup>16</sup> Folio 87 cuaderno 5.

<sup>17</sup> En cuanto a los ítems 4-05 y 4-06 se dispuso "Dintel es en ladrillo para espesores de 0.10 y 0.20 metros. Estos elementos se construirán en adobes rellenos con mortero, dosificación volumétrica de una parte de cemento y tres partes de arena y se reforzarán con varillas de acero de 1/2" en cada hueco con las dimensiones y localización indicadas en los planos. Se filarán a los muros con el mismo mortero utilizado para el relleno. La medida y pago será el metro lineal con aproximación al décimo de metro lineal d dintel en adobe debidamente instalado y aceptado por EL INTERVENTOR. El precio incluye suministro, transporte del adobe, mortero de pega, andamios, mano de obra herramienta y costos necesarios para la ejecución de la obra (no incluye el refuerzo)."

<sup>18</sup> Folio 91 cuaderno 5

experiencia, el análisis de precios unitarios. Este argumento del proponente no justifica revocar la sentencia como pasa explicarse.

**40.** Se probó que la licitación pública para la construcción de la segunda etapa del hospital Venancio Díaz Díaz era en la modalidad de precios unitarios<sup>19</sup> y que el contrato que se pretendía celebrar correspondería también a esa forma de pago<sup>20</sup>. El pliego dispuso que los proponentes deberían ofertar precios unitarios y valores totales para cada ítem de acuerdo con las cantidades estimadas relacionadas en el formulario de la propuesta y que los precios cubrirían el pago de los trabajos debidamente terminados de acuerdo con los planos y con las especificaciones de la obra (numeral 1-14). La Sección V del pliego de condiciones determinó las especificaciones generales de la construcción, que, para lo que interesa al proceso, detalló cómo deberían construirse los sobrecimientos (numeral 4-01) y los dinteles en ladrillos (numerales 4-05 y 4-06). Además, estipuló que las ofertas serían rechazadas sino cumplían lo especificado en el pliego de condiciones<sup>21</sup>.

**41.** Los contratos de obra por precio global son aquellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija. En estos, el contratista es el único responsable de la vinculación del personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales. En el contrato a precios unitarios, la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas<sup>22</sup>.

**42.** El análisis de los precios unitarios corresponde a un modelo que elabora el proponente, en el que lleva a cabo la estimación de los costos de ejecución de una obra. Para ello, tiene en cuenta los costos directos, que corresponden a materiales, mano de obra, maquinarias, rendimiento, entre otras variables y, los indirectos, que hacen referencia a al pago de administración, utilidad e imprevistos.

**43.** Los factores para tener en cuenta en un análisis de precios unitarios se basan en los recursos disponibles, en el cómo se va a ejecutar cada tipo de trabajo en la obra de forma en que sea lo más eficiente posible para así garantizar un óptimo cumplimiento en las especificaciones de dicha obra.

**44.** El proponente elabora su análisis unitario de precios con el fin de ejecutar la obra de acuerdo con las especificaciones de construcción del pliego de condiciones. Ello quiere decir que el proponente tiene amplio margen para determinar los costos en los que incurrirá al ejecutar la obra, pero ello no significa, como lo pretendió la parte actora en el recurso y en la demanda, que el oferente pueda cambiar las especificaciones de la construcción, so pretexto de que le corresponde determinar el análisis unitario de precios.

<sup>19</sup> Según da cuenta copia del pliego de condiciones, visible a folio 60, del cuaderno 2

<sup>20</sup> Según da cuenta copia de la minuta del contrato, visible a folio 61 a 65, del cuaderno 2

<sup>21</sup> Según da cuenta copia del pliego de condiciones y de la adenda n.º1, visible a folios 7 y 56 del cuaderno 2.

<sup>22</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 31 de agosto de 2011, Rad. 18080 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 416-417.

**45.** No debe perderse de vista que el pliego de condiciones es un documento contractual de enorme significación. Y como tal, constituye un imprescindible marco de referencia tanto para el proceso licitatorio como para la ejecución del contrato. Los pliegos son a la vez expresión del «principio de transparencia», que propende por la igualdad de oferentes y la selección objetiva (artículo 24 de la Ley 80 de 1993) y del «principio de economía», con arreglo al cual, los procedimientos contractuales son mecanismos para cumplir los fines estatales (artículo 25 de la Ley 80 de 1993). Salvo que las exigencias allí contenidas sean ineficaces de pleno (artículo 24.5 de la Ley 80 de 1993) o que impidan la selección objetiva (artículo 25.18 de la Ley 80 de 1993), deben respetarse por la Administración y los proponentes deben ajustar sus propuestas a las exigencias allí edificadas, de cara a la planeación que la entidad realizó antes de su elaboración.

**46.** Los pliegos de condiciones fueron claros en señalar que las ofertas debían contener un estudio de los costos para ejecutar la construcción, conforme con las especificaciones de la obra. Además, estipularon que el incumplimiento de esas especificaciones daba lugar al rechazo de la propuesta. De manera que la inclusión de todos los gastos al determinar los precios unitarios se refería al valor de cada ítem, aspecto que corresponde al oferente, pero ello no quiere decir que, al valorar los costos en los precios unitarios, pudiera modificar las especificaciones de construcción previstas en el pliego de condiciones.

**47.** Las resoluciones demandadas rechazaron la propuesta del demandante porque no se ajustó a las especificaciones de la obra frente a los ítems 4-01, 4-05 y 4-06, según se explicó anteriormente. De manera que los motivos que justificaron su rechazo no tuvieron que ver con que el análisis de precios no se ajustara al presupuesto oficial, como lo pretendió hacer ver el recurrente, sino que se explican en que, para la entidad, lo ofertado no correspondió con las especificaciones técnicas de la obra dado que la cantidad de materiales y la técnica propuesta impedían que la obra se ejecutara en los términos exigidos en las especificaciones de la construcción.

**48.** El demandante, más allá de insistir en que le correspondía el análisis de los precios unitarios, debió demostrar que los motivos de las resoluciones demandadas, esto es, que su oferta no se ajustó a las especificaciones de la construcción, no eran ciertas. De este hecho no obra prueba que así lo acredite, carga que le correspondía pues debía desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos; de aquí que proceda confirmar la sentencia proferida por el Tribunal *a quo*.

#### **-Costas**

**49.** En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

### **IV. PARTE RESOLUTIVA**

Radicación: 05001233100019970035501 (45.723)  
Demandante: Constructora las Galias S.A.  
Demandado: Municipio de Sabaneta  
Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho

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

**FALLA:**

**PRIMERO:** Se **CONFIRMA** la sentencia del 1 de diciembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, se dispone **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE                      FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS    JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ (E)**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE<sup>23</sup>  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**

VF

---

<sup>23</sup> Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.  
DAR/PT