ARMADA DE COLOMBIA
Protegemos el azul de la bandera

Año 2025
Navegando al corazón de los colombianos

BASE NAVAL No. 5 ARC "ORINOQUÍA"

ACTA No. 01

LUGAR Y FECHA: Puerto Carreño – Vichada 30 de diciembre de 2025

INTERVIENEN Capitán de Fragata HÉCTOR HORACIO GAITÁN MÉNDEZ
Ordenador del gasto de la Unidad

Teniente de Navío CINDY LORENA RIVERA CALDERÓN
Gerente de Proyecto

Teniente de Corbeta CAMPO SILVERA CHELSEA PAMELA
Supervisor del Contrato

ASUNTO: Acta Constitución de Reserva Presupuestal No. 01 del 30 diciembre 2025, que tiene por objeto la Constitución de Reserva Presupuestal en el contrato No. 046-ARC-CBNL05-2025, cuyo OBJETO es la: "CONSTRUCCIÓN DE CUBIERTAS Y OBRAS COMPLEMENTARIAS PARA EDIFICACIONES DE LA FUERZA NAVAL DE LA ORINOQUÍA EN PUERTO CARREÑO, VICHADA, por valor de TRESCIENTOS QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS CATORCE PESOS CON NOVENTA Y UN CENTAVOS M/CTE ($315.827.814,91).

1) FUNDAMENTO LEGAL:

1. Constitución Política, artículo 352.

2. Código Civil, artículo 64 y Ley 190 de 1890, regula las situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, sustento frente a la necesidad de modificar, suspender o prorrogar la ejecución de los contratos suscritos, imposibilitando la ejecución de las apropiaciones autorizadas en la respectiva vigencia, obligando el compromiso de las mismas.

3. Decreto Ley 111 de 1996 "Estatuto Orgánico de Presupuesto" en su artículo 89 contempla la constitución de Cuentas por Pagar y Reserva Presupuestal.

4. La Ley 819 de 2003, Por la cual se dictan norman orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidades y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

5. El Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, Artículos 2.8.1.7.3.1 y 2.8.1.7.3.2, que contemplan la Constitución de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar. Y el Art. 2.8.1.8.1 el Seguimiento y evaluación presupuestal.

6. Decreto 1947 de 2007 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia.

7. Circular Externa 040 del 14 de noviembre de 2024, de la La Administración del Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación "Aspectos a considerar para el cierre de la vigencia 2024 y apertura del año 2025 en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación" suscrita por el Administrador del Sistema SIIF Nación.

8. Circular Externa 034 del 14 de noviembre de 2024 emitida por la Dirección General de Presupuesto

9. Circular No. RS20241027126430 del 27 de octubre de 2024, emitida por el Ministerio de Defensa Nacional que trata "Cronograma de fechas para el cierre de vigencia fiscal 2024 e inicio de año 2025".

10. La Directiva Permanente No. 20210425314020953 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIFRA-47 de fecha 14 de diciembre de 2021, la cual trata de las "Directrices relevantes para el cierre de la vigencia, apertura del año siguiente".

11. Directiva Permanente No. 27/2021 MDN-DSGDF-GAD, del 22 de dic 2021, emitida por el Ministerio de Defensa Nacional que trata de los: "Lineamientos financieros para el cierre de la vigencia fiscal e inicio de la nueva vigencia, para las Unidades y Subunidades Ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional (Sección presupuestal 1501)".

12. Circular No. 20240025003375873 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIFRA-13 de fecha 14 de noviembre de 2024, la cual trata del Cronograma de Fechas para el Cierre de vigencia fiscal 2024 e inicio de año 2025.

13. Circular No. 20250024980909843 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIFRA-DIPRE-13 del 30 de enero de 2025.

14. Circular No. 20250025364021983 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIGEC-DIADQ-13 del 26 de diciembre de 2025.

2) ANTECEDENTES CONTRACTUALES:

El Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 fue suscrito con el objeto de ejecutar la: *CONSTRUCCIÓN DE CUBIERTAS Y OBRAS COMPLEMENTARIAS PARA EDIFICACIONES DE LA FUERZA NAVAL DE LA ORINOQUÍA EN PUERTO CARREÑO, VICHADA*, conforme a las especificaciones técnicas, análisis de precios unitarios y cronograma que hacen parte integral del negocio jurídico.

El contrato fue estructurado y adjudicado bajo el principio de planeación, previendo su ejecución dentro de la vigencia fiscal 2025, bajo supuestos técnicos, logísticos y administrativos razonables al momento de su celebración, conforme a los principios que rigen la Contratación Estatal (artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993).

No obstante, durante su ejecución se presentaron una serie de circunstancias sobrevinientes, concurrentes y ajenas a la voluntad de la Entidad que se analizaran posteriormente y que afectaron los tiempos de ejecución inicialmente proyectados durante la vigencia 2025 y por ende la posibilidad material de recibir a satisfacción el objeto contractual antes del cierre de la vigencia fiscal, sin que dichas circunstancias puedan en ningún caso calificarse como imputables a la administración o al contratista.

El Ordenador del Gasto, el Gerente de Proyecto y el Supervisor del contrato No. 046-ARC-CBNL05-2025 suscrito entre Base Naval No. 5 ARC Orinoquía y el GRUPO EMPRESARIAL MACIAS SAS identificado con NIT No. 900714733-1, solicitan unánimemente la constitución de la reserva presupuestal que a continuación se detalla:

PCI Subunidad Ejecutora	Rubro Presupuestal	Fuente de Financiación CSF-SSF	Recurso	Número del compromiso presupuestal SIIF Nación	Valor de la Reserva Presupuestal a constituir	Fecha de Pago Vigencia 2025
15-01-04-015	A-02-02-02-005-004	CSF	10	9325	$279.873.144,91	
Valor Total Reserva Presupuestal a constituir:					$279.873.144,91	
DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO PESOS CON NOVENTA Y UN CENTAVOS						

Para lo anterior procede con la correspondiente justificación en cumplimento a la normatividad que rige la materia.

3) JUSTIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA RESERVA PRESUPUESTAL:

La figura de la reserva presupuestal se encuentra desarrollada en el Decreto 111 de *1996 "Estatuto Orgánico de Presupuesto"*, Decreto 1068 de 2015, Circular Externa 034 del 14 de noviembre de 2024 emitida por la Dirección General de Presupuesto, la Circular 040 del 14 de noviembre de 2024 del Sistema Integrado de Información Financiera, la Circular Interna No 004 de 2024 de la Contaduría General de la Nacional y como lineamientos institucionales internos, en la Circular No. 20250024980909843 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIFRA-DIPRE-13 del 30 de enero de 2025 y la Circular No. 20250025364021983 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIGEC-DIADQ-13 del 26 de diciembre de 2025.

Encuentra su fundamento principal en el artículo 88 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que:

"...Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen..." (subrayado fuera de texto).

Por su parte la jurisprudencia contencioso-administrativa, la doctrina fiscal y los lineamientos de la Contraloría General de la República han precisado que la procedencia de la reserva presupuestal exige la acreditación de circunstancias objetivas que hagan imposible o materialmente inviable la ejecución dentro de la vigencia, tales como hechos imprevisibles, irresistibles, externos y atribuibles a terceros, siempre que no medie negligencia de la Entidad o el contratista.

En desarrollo de las normas previamente citadas, mediante Circular No. 20250024980909843 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIFRA-DIPRE-13 del 30 de enero de 2025, se establecieron los siguientes criterios para justificar la constitución de reservas presupuestales:

"Imprevisibilidad: No puso ser anticipado razonablemente al momento de planificar el presupuesto
Irresistibilidad: No es posible evitar sus efectos, incluso con medidas adecuadas de gestión
Externo a la voluntad de la institución: No es causado por errores administrativos o falta de gestión.

Las Subunidades Ejecutoras, deberán sustentar la constitución de las reservas mediante documentos que respalden prorrogas o reprogramaciones de los contratos, evidenciando la aplicación de los criterios anteriores."

Finalmente, la Circular No. 20250025364021983 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-DIGEC-DIADQ-13 del 26 de diciembre de 2025, en atención al carácter excepcional de las reservas, ordenó:

"Con el objeto de evitar desviaciones y asegurar la disciplina fiscal de la Fuerza, exclusivamente estas deberán originarse, constituirse, justificarse (soportado documentalmente), analizarse y tal sentido aprobarse, en eventos de fuerza mayor o caso fortuito, entendidos como circunstancias, incidentes o hechos imprevistos o previsibles pero inevitables y siempre acaecidos por eventos ajenos al contratista a los no es posible resistir, tal como los define el código civil y la Ley 95 de 1890 únicos eximentes legales de responsabilidad frente a potenciales incumplimientos contractuales."

De lo anterior deviene que la constitución de la reserva no constituye una facultad discrecional arbitraria, sino una decisión administrativa reglada, orientada a garantizar la correcta ejecución del gasto público y a evitar, tanto la pérdida de recursos como la ejecución apresurada o antitécnica de los contratos estatales (artículos 209 de la Constitución Política y 3 de la Ley 80 de 1993).

Así mismo, mediante oficio s/n de fecha 26 de diciembre 2025, el contratista Presentó las siguientes circunstancias que actualmente le impiden dar cumplimiento al contrato en el plazo de ejecución previsto:

- *"Cesión del Contrato: El proceso administrativo de formalización de la cesión del contrato conllevó un tiempo de transición necesario para el empalme técnico y administrativo, lo cual postergó el inicio efectivo de las actividades, puesto que la cesión del contrato se realizó para el día 10 del mes de diciembre de 2025.*

- *Elaboración y Ajuste de Diseños: Dada la complejidad técnica de la obra, fue imperativo realizar una visita técnica, revisión e inicio de elaboración detallada de los diseños estructurales para garantizar la estabilidad y seguridad de la cubierta en las condiciones de la región y las solicitadas por la entidad contratante.*

- *Desafíos Logísticos y de Abastecimiento: La ubicación geográfica de Puerto Carreño representa retos significativos en el transporte de carga pesada. Se presentan demoras en la cadena logística para el traslado de equipos y personal especializado, por el comportamiento hidrológico del rio. Adicionalmente, la temporada navideña ha ocasionado una escasez de tiquetes aéreos y de personal disponible para ejecutar las actividades previstas. De igual forma, las empresas transportadoras que operan en la región han reportado demoras significativas en la coordinación de envíos debido a la alta demanda y a la falta de infraestructura adecuada para la movilización de equipos voluminosos como los generadores eléctricos.*

- *Adquisición de Materia Prima: Se han experimentado tiempos de espera superiores a los previstos en la adquisición de acero estructural y tejas especificados dentro del proceso, debido a la disponibilidad de inventarios de los fabricantes y los tiempos de transformación de la materia prima, fechas de festividades y vacaciones colectivas de nuestros proveedores.*

- *Alteración grave del orden público, por paro armado: Se ha dificultado la adquisición de transporte y envió de la mercancía, toda vez que las transportadoras no viajan seguras por las carreteras por miedo a que les quemen sus camiones o en su defecto los roben, miembros de grupos armados y*

demás, haciendo que se dificulte el transporte del material, aumentando costos y también un posible riesgo de perder la mercancía."

Todo lo anterior obedece a una serie de circunstancias acaecidas durante la ejecución del contrato y especialmente durante el tramo final de 2025, que se analizaran en el presente documento.

El presente análisis tiene por objeto determinar la procedencia de las figuras eximentes de responsabilidad y de imposibilidad de ejecución contractual reconocidas por el ordenamiento jurídico colombiano, aplicables a las circunstancias que impidieron la ejecución material del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 dentro de la vigencia fiscal 2025, y que, en consecuencia, sustentan la procedencia de la constitución de reserva presupuestal.

Para tal efecto, el análisis se estructura en dos niveles:

(i) la identificación y delimitación de las figuras jurídicas aplicables, y

(ii) la exposición de los criterios transversales de análisis mediante los cuales dichas figuras deben ser verificadas en el caso concreto, conforme a la doctrina, la jurisprudencia y los lineamientos del control fiscal.

3.1. Figuras jurídicas aplicables a la imposibilidad de ejecución contractual

- Fuerza mayor y caso fortuito

La fuerza mayor y el caso fortuito constituyen figuras jurídicas clásicas del derecho de obligaciones, aplicables tanto al ámbito privado como a la contratación estatal, y se configuran cuando un evento ajeno a la voluntad de las partes impide el cumplimiento de una obligación contractual, rompiendo el nexo causal entre la conducta del obligado y el daño derivado del incumplimiento.

El legislador colombiano definió la fuerza mayor en el artículo 1° de la Ley 95 de 1890, al establecer que esta corresponde a:

"El imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.".

La jurisprudencia ha señalado de manera reiterada que, si bien doctrinalmente se ha intentado diferenciar la fuerza mayor del caso fortuito (atribuyendo a la primera un origen externo y al segundo un origen interno), ambas figuras producen idénticos efectos jurídicos, por lo cual su análisis debe centrarse en la verificación de los criterios estructurales que las configuran, y no en una distinción meramente nominal.

En el ámbito de la contratación estatal, la fuerza mayor y el caso fortuito operan como causas eximentes de responsabilidad y como fundamento jurídico para justificar la imposibilidad objetiva de ejecución, cuando concurren circunstancias extraordinarias no imputables a la entidad ni al contratista.

- Hecho del príncipe

El hecho del príncipe constituye una modalidad cualificada de fuerza mayor, caracterizada porque el evento impeditivo tiene su origen en un acto general, legítimo y obligatorio expedido por una autoridad

pública, distinto de la entidad contratante, que incide de manera directa y extraordinaria en la ejecución del contrato.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que esta figura se configura cuando una decisión estatal, adoptada en ejercicio de la función pública y con efectos generales, altera de forma sustancial las condiciones normales de ejecución contractual, sin que la entidad contratante ni el contratista tengan control sobre dicha actuación.

En estos casos, el evento impeditivo es externo a la relación contractual, no imputable a las partes y revestido de obligatoriedad, lo cual lo hace jurídicamente asimilable a la fuerza mayor.

- Hecho de un tercero

El hecho de un tercero se presenta cuando una persona natural o jurídica completamente ajena a la relación contractual genera un evento que impide o dificulta de manera determinante el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado ha establecido que el hecho de un tercero exonera de responsabilidad cuando:

- el tercero es absolutamente ajeno a la relación contractual,
- su actuación constituye la causa exclusiva del daño o de la imposibilidad,
- la parte afectada no tenía control sobre el evento, y
- se acredita que dicha parte actuó con la diligencia exigible conforme a la naturaleza del contrato.

En estos supuestos, el incumplimiento no resulta imputable al contratista ni a la entidad, sino a un factor externo que rompe el nexo causal de responsabilidad.

3.2. Criterios transversales de análisis para la configuración de las figuras jurídicas

Las figuras jurídicas anteriormente descritas no se configuran de manera automática, sino que deben ser verificadas en el caso concreto a partir de criterios transversales de análisis, aceptados de manera uniforme por la doctrina, la jurisprudencia y los órganos de control fiscal.

Estos criterios no constituyen figuras jurídicas autónomas, sino parámetros de valoración que permiten determinar si un evento tiene la entidad suficiente para ser calificado como fuerza mayor, caso fortuito, hecho del príncipe o hecho de un tercero.

- Imprevisibilidad

La **imprevisibilidad** se configura cuando el hecho no podía ser razonablemente previsto al momento de celebrar el contrato o estructurar su cronograma, atendiendo a las circunstancias normales del caso.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que son previsibles los hechos que suceden *"en el curso ordinario de la vida"* (sentencia del 31 de mayo de 1965, G.J. CXI–CXII), o que corresponden a *"las circunstancias normales de la vida"* (sentencias del 13 de noviembre de 1962 y del 20 de noviembre de 1989). En contraste, un hecho es imprevisible cuando no es lo suficientemente probable como para exigir que el obligado se hubiera precavido razonablemente contra él.

En sentencia del 23 de junio de 2000 (Exp. 5475), la Corte precisó que la imprevisibilidad debe analizarse atendiendo a la normalidad, frecuencia, probabilidad y carácter excepcional del evento.

- Irresistibilidad

La **irresistibilidad** hace referencia a la imposibilidad objetiva de evitar el hecho o de superar sus consecuencias, aun empleando todos los medios razonables disponibles.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado que la fuerza mayor implica que haya sido "absolutamente imposible evitar el hecho, no obstante, los medios de defensa empleados" (sentencia del 13 de diciembre de 1962), y que se trata de eventos *"inevitables, fatales e imposibles de superar en sus consecuencias"* (sentencia del 26 de enero de 1982).

- Exterioridad y no imputabilidad

La **exterioridad** exige que el evento tenga origen en una causa ajena a la voluntad y al control de las partes del contrato, mientras que la **no imputabilidad** implica que ni la entidad ni el contratista hayan contribuido culposa o negligentemente a la ocurrencia del hecho.

Ambos criterios son esenciales para excluir la responsabilidad contractual y para descartar que la imposibilidad de ejecución derive de una deficiente planeación o gestión contractual.

- Extraordinariedad

La **extraordinariedad** se presenta cuando el evento excede el curso normal de los acontecimientos y rompe el marco de previsión razonable bajo el cual se estructuró el contrato, afectando de manera sustancial su ejecución.

Este criterio cobra especial relevancia en el análisis fiscal, en tanto permite diferenciar entre riesgos ordinarios del contrato y eventos excepcionales que justifican medidas como la reserva presupuestal.

3.3. Integración con los principios de la función administrativa

El análisis de las figuras jurídicas y de los criterios transversales debe armonizarse con los principios de eficiencia, economía, responsabilidad y planeación del gasto público, consagrados en los artículos 6 y 209 de la Constitución Política y desarrollados en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

En virtud de dichos principios, la administración no puede forzar la ejecución contractual cuando concurren circunstancias extraordinarias, imprevisibles y no imputables que hacen imposible su ejecución dentro de una vigencia fiscal, ni comprometer la calidad de la obra o el interés general por razones meramente formales asociadas al cierre presupuestal.

4) ANÁLISIS FÁCTICO Y ADECUACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE IMPIDEN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DENTRO DE LA VIGENCIA FISCAL 2025.

4.1. Trámite de cesión contractual como actuación administrativa necesaria para la continuidad de la ejecución y garantía de la satisfacción de la necesidad institucional:

Durante el inicio de la ejecución del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025, el contratista inicial, desarrolló el diseño estructural previsto en el ítem 2.1 del Anexo Técnico–Económico, en cumplimiento de las obligaciones contractuales a su cargo. No obstante, una vez entregados los diseños estructurales, se evidenció que la solución técnica resultante, aun ajustada a la normativa vigente, implicaba un costo de ejecución que superaba de manera significativa el valor contratado para dicho ítem.

Frente a esta situación, el propio contratista manifestó de forma expresa y reiterada que la ejecución de la estructura diseñada, aunque técnicamente correcta, le resultaba materialmente imposible dentro del valor contractual pactado, incluso en el evento en que se contemplara una adición presupuestal. Esta manifestación dio lugar a la configuración de una situación excepcional, derivada del desbalance técnico y económico entre la solución estructural diseñada y el alcance contractual originalmente acordado, circunstancia que fue debidamente documentada, analizada y evaluada por la Entidad.

Como consecuencia de lo anterior, se adelantaron múltiples reuniones técnicas y administrativas entre las partes, así como intercambios formales de comunicaciones escritas, orientadas a examinar alternativas de solución que permitieran viabilizar la ejecución del proyecto y garantizar la satisfacción de la necesidad institucional. Sin embargo, las distintas opciones evaluadas no resultaron procedentes, en tanto implicaban modificaciones sustanciales del alcance contractual, desmejoras técnicas o afectaciones al patrimonio público, razones que fueron ampliamente desarrolladas y sustentadas en los documentos que soportan la cesión contractual.

Ante la imposibilidad objetiva de continuar la ejecución en los términos inicialmente pactados y con el propósito de salvaguardar la continuidad del proyecto, la Entidad tramitó una cesión contractual, figura expresamente prevista en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, como mecanismo jurídico idóneo para permitir que un tercero con capacidad técnica, financiera y operativa asumiera la ejecución del contrato. Dicho trámite culminó con el perfeccionamiento de la cesión en la plataforma SECOP II el pasado 10 de diciembre de 2025, entre la Entidad contratante, el contratista cedente y el cesionario.

El trámite de cesión implicó la realización de evaluaciones técnicas, económicas, financieras, jurídicas y ambientales, así como la expedición de conceptos y actuaciones administrativas sucesivas que, por su propia naturaleza y por mandato del principio de legalidad, no podían surtirse de manera inmediata ni abreviada, so pena de comprometer la validez del acto administrativo y la correcta protección del interés público.

En efecto, entre las principales actuaciones adelantadas se encuentran, entre otras, la entrega del diseño estructural por parte del contratista, la programación y realización de reuniones de seguimiento para el estudio de otras alternativas, la presentación de conceptos técnicos, la evaluación integral del posible cesionario y la emisión de los respectivos informes y conceptos de viabilidad, todo lo cual se desarrolló de manera progresiva entre el 4 de noviembre y el 10 de diciembre de 2025, conforme consta en el expediente contractual.

Sin embargo, a continuación, se realiza un recuento de las diferentes actuaciones:

ACTUACIÓN	FECHA
Oficio No. 007– "Entrega diseño estructural", suscrito por el contratista.	**04 de noviembre del 2025**
Oficio No. 008 – "Solicitud programación reunión seguimiento contrato 046-ARC-CBNL05-2025", suscrito por el contratista.	07 de noviembre del 2025
Reunión Entidad y Representante Legal del contratista	10 de noviembre de 2025
Oficio No. 009 – "Concepto modificación del alcance contractual", suscrito por el contratista.	20 de noviembre del 2025
Concepto técnico suscrito por el ingeniero Estructuralista del contratista.	20 de noviembre del 2025
Oficio No. 010 – "Concepto modificación del alcance contractual", suscrito por el contratista.	21 de noviembre del 2025
Informe de evaluación económico financiera al posible cesionario suscrito por el evaluador económico - financiero.	26 de noviembre de 2025
Informe de evaluación técnica al posible cesionario suscrito por el evaluador técnico.	27 de noviembre de 2025

Oficio No. 20250023603829893 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEMAF-JOLAN-COLNA-BNL05-OIARQ-29.25, trata concepto de viabilidad sobre la cesión, suscrito por la supervisora del contrato.	29 de noviembre de 2025
Informe de evaluación jurídica al posible cesionario suscrito por el evaluador jurídico	01 de diciembre de 2025
Informe de evaluación ambiental al posible cesionario suscrito por el evaluador de criterios ambientales.	01 de diciembre de 2025
Perfeccionamiento cesión	**10 de diciembre de 2025**

Durante este periodo, la Entidad no podía autorizar la ejecución de una solución incompatible con el alcance del contrato ni aceptar modificaciones en detrimento de la calidad de la obra proyectada, lo cual generó una parálisis fáctica de actividades constructivas.

Desde la perspectiva jurídica, el tiempo invertido en el trámite de cesión constituye un factor externo e irresistible, en tanto la Entidad no podía omitir dicha actuación sin vulnerar el principio de legalidad ni, mucho menos, forzar la continuación de la ejecución con un contratista que había manifestado de manera expresa su imposibilidad objetiva, técnica y económico-financiera de cumplir el contrato en los términos pactados. Esta actuación administrativa, necesaria, razonable y plenamente ajustada al ordenamiento jurídico, redujo de manera objetiva el tiempo disponible para la ejecución material del contrato dentro de la vigencia fiscal 2025, en un lapso aproximado de un mes y medio, frente a los dos (2) meses que habían sido contemplados desde la estructuración técnica como necesarios para la culminación de la obra.

No obstante, y si bien el cesionario recibió el contrato acatando los términos y condiciones allí dispuestos, incluido el plazo de ejecución ya limitado por lo anteriormente relatado, esta siguió viéndose afectada por fenómenos externos, extraordinarios, imprevisibles y ajenos a la voluntad de las partes, que finalmente hacen imposible la finalización de la ejecución dentro de la vigencia 2025, si se pretende salvaguardar las condiciones de calidad y seguridad de la obra.

4.2. Materialización reciente de perturbaciones en el comercio internacional y su impacto directo en los insumos contractuales necesarios para construir la obra:

El Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 exige, para la correcta ejecución del ítem 2.1: *"Suministro e instalación de estructura metálica según análisis y diseño estructural elaborado"*, la adquisición, fabricación, transporte y montaje de materiales industriales especializados, entre ellos: estructura metálica de gran sección y perfiles laminados de acero estructural, cubiertas metálicas termoacústicas, tornillería estructural certificada y elementos de anclaje y fijación de alta resistencia. Estos insumos no corresponden a bienes de producción o comercialización local en Puerto Carreño, ni pueden obtenerse de manera inmediata en mercados regionales, por lo que su provisión depende necesariamente de cadenas de suministro industriales de alcance nacional e internacional, que involucran procesos de fabricación, transporte marítimo, acopio portuario, transporte terrestre y transporte fluvial hasta el municipio de Puerto Carreño, Vichada.

En este contexto, resulta jurídicamente relevante precisar que durante el año 2025 se configuró un entorno global de fragilidad logística y bajo dinamismo del comercio marítimo, documentado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD en su informe "*Review of Maritime Transport 2025*", publicado el 24 de septiembre de 2025. Dicho informe caracteriza un escenario estructural de incertidumbre logística, crecimiento casi nulo del comercio marítimo y reconfiguración de rutas, en el cual se desarrollaron las cadenas globales de suministro durante la vigencia contractual.

En particular, UNCTAD advirtió que:

• *"El crecimiento del comercio marítimo global en 2025 se estima en apenas +0,5% en volumen total y +1,4% en comercio contenerizado, frente a niveles mucho más dinámicos en años anteriores, lo cual refleja un estancamiento del comercio y una menor fluidez de las operaciones logísticas internacionales.".*

• *"La dinámica del comercio marítimo se caracteriza por volatilidad continua, rutas de transporte reconfiguradas, incertidumbre y flujos rerutados, que responden a tensiones geopolíticas, cambios en las políticas de comercio y condiciones cambiantes en las economías globales, afectando la velocidad, disponibilidad y predictibilidad de los servicios de transporte marítimo.".*

• *"Los cambios estructurales en los patrones de comercio, incluyendo redirecciones de rutas, tensiones geopolíticas, nuevas tarifas y presiones regulatorias en puertos clave, están configurando un entorno de incertidumbre logística que impacta directamente los tiempos y la fiabilidad del suministro de bienes en las cadenas de transporte global.".*

Este contexto estructural complejo, se materializó de manera concreta hacia finales del 2025, y especialmente en el mes de diciembre, a través de indicadores objetivos de mercado que evidencian volatilidad real en los costos y condiciones del transporte internacional, justamente en el período en el que el contrato debía iniciar su fase de ejecución material tras el perfeccionamiento de la cesión.

En efecto, el *World Container Index* elaborado por Drewry, uno de los indicadores internacionales más utilizados para medir el comportamiento de las tarifas de transporte de contenedores, registró incrementos semanales y variaciones significativas en las primeras semanas de diciembre de 2025, alcanzando valores de USD 1.927 por contenedor de 40 pies, lo cual refleja un mercado logístico activo, volátil y con baja predictibilidad en el cierre del año. De manera concordante, otros índices de transporte contenerizado reportaron fluctuaciones de tarifas y condiciones logísticas durante el mismo período, evidenciando que el transporte internacional de insumos industriales no se encontraba estabilizado ni operando bajo parámetros de normalidad ni previsibilidad al final de la vigencia fiscal (Trading Economics, *Containerized Freight Index*, diciembre de 2025).

Estas variaciones verificables del mercado logístico internacional no constituyen simples fluctuaciones menores, sino hechos concretos que incidieron directamente en los tiempos de fabricación, despacho, transporte y entrega de los materiales estructurales requeridos por el contrato, especialmente cuando se trata de insumos metálicos de gran sección y cubiertas industriales cuya cadena logística no admite compresiones artificiales de tiempo.

En el caso concreto del Contrato No. 046-ARC-CBNL05-2025, estas condiciones se presentaron con posterioridad a un período de estancamiento temporal de la ejecución derivado de los trámites administrativos necesarios e ineludibles para la cesión contractual, perfeccionada el 10 de diciembre de 2025, lo cual redujo de manera objetiva y sustancial la ventana temporal efectiva disponible para adelantar la totalidad de las actividades logísticas previas al inicio de la obra.

Desde la óptica jurídica, esta materialización reciente de disrupciones en el comercio internacional satisface los siguientes criterios que en doctrina y control fiscal se exigen, para justificar la procedencia de una reserva presupuestal por fuerza mayor dentro de la vigencia, a saber:

1. Imprevisibilidad: No era razonablemente previsible, al momento de estructurar y adjudicar el contrato que, en el tramo final del año 2025, se presentara la necesidad de efectuar cesión del contrato con todos los trámites administrativos que ello conlleva, agravada posteriormente por un entorno comercial mundial con crecimiento prácticamente nulo, rutas marítimas reconfiguradas y volatilidad logística de tal magnitud que afectara los tiempos de entrega de insumos críticos para iniciar la obra, a pesar de la diligencia demostrada por el contratista en la elaboración de los estudios y diseños que permitieran dar inicio inmediato a la obra.

2. Irresistibilidad: No pudieron ser superados mediante decisiones administrativas ordinarias ni esfuerzos de reprogramación interna, dado que las perturbaciones afectan el núcleo mismo de las cadenas globales de suministro, las cuales requieren tiempos de tránsito que exceden el lapso restante de la vigencia luego del perfeccionamiento de la cesión.

3. Exterioridad: Las disrupciones descritas exceden la capacidad de control de la Entidad y del contratista, siendo fenómenos ajenos a la voluntad y a las competencias administrativas de la Base Naval ARC "Orinoquía" y del cesionario del contrato.

En consecuencia, las disrupciones logísticas internacionales, analizadas en conjunto con los trámites administrativos necesarios para garantizar la continuidad contractual y la reducción objetiva del tiempo efectivo de ejecución, no constituyen dificultades genéricas o abstractas, sino hechos concretos, verificables y concurrentes que inciden directamente en los insumos críticos del contrato, generando una imposibilidad material de completar la cadena logística e iniciar la ejecución de la obra antes del 31 de diciembre de 2025. Por tanto, desde una perspectiva jurídico-contractual, esta circunstancia se alinea plenamente con la noción fuerza mayor (externa) que justifican la necesidad de prorrogar el plazo de ejecución del contrato hasta la siguiente vigencia y constituir la correspondiente reserva presupuestal por el saldo del contrato, conforme al artículo 88 del Decreto 111 de 1996 y a los principios de economía, eficiencia y responsabilidad que rigen la gestión del gasto público.

4.3 Alteración hidrológica atípica del río Orinoco y afectación material de la logística fluvial hacia Puerto Carreño:

El Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 contempla la ejecución de ítems que requieren el suministro, transporte y montaje de materiales industriales de gran volumen y peso, tales como estructura metálica, perfiles laminados de acero estructural, cubiertas metálicas termoacústicas y tornillería estructural certificada. Por sus características técnicas, dimensionales y de seguridad, dichos insumos deben ser transportados hasta el municipio de Puerto Carreño a través del corredor fluvial del río Orinoco, el cual constituye el principal medio logístico para el ingreso de carga industrial pesada al área de ejecución del contrato.

Desde la perspectiva de planeación contractual, la utilización del transporte fluvial se estructura razonablemente con base en el comportamiento hidrológico histórico del río, particularmente en el análisis comparado de los niveles observados durante el mes de diciembre en las vigencias anteriores, periodo crítico para la programación de despachos de carga asociados a contratos de obra pública en la región. Esta práctica se fundamenta en la estabilidad interanual del régimen hidrológico inmediato, la cual permite anticipar, con un margen razonable de certeza, la ventana operativa disponible para la navegación fluvial antes del cierre de cada anualidad.

Con el fin de verificar dicho comportamiento, se analizan los registros oficiales del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM a continuación, obtenidos a través del sistema DHIME, correspondientes a la Estación Hidrométrica Río Orinoco – Puerto Carreño, para los meses de diciembre de las vigencias 2023, 2024 y 2025, cuyos resultados se muestran a continuación:

Registro diciembre 2025:

Reporte de información Hidrometeorológica de DHIME generado (30/12/2025 07:36)

Nombre estacion:	PUERTO CARREÑO [380170	**Corriente:**	Orinoco	**Categoría de estación:**	Limnimétrica
Latitud:	6.1765277780	**Longitud:**	-67.47958333	**Elevación:**	47
Entidad:	INSTITUTO DE HIDROLOGIA	**Area Operativa:**	Area Operativa.03 - Meta-(	**Departamento:**	Vichada
Municipio:	Puerto Carreño	**Fecha instalacion:**	15/02/1983 00:00	**Fecha suspensión:**	
Variable:	NIVEL	**Frecuencia:**	Diaria	**Fecha consulta:**	01/12/2025 00:00-30/12/2025 00:00
Parametro:	Nivel medio diario	**Unidad medida:**	cm		

Fecha	Valor:	Nivel de Aprobación
2025-12-01 00:00	869.625000000006	Preliminar
2025-12-02 00:00	858.81250000001	Preliminar
2025-12-03 00:00	845.687500000006	Preliminar
2025-12-04 00:00	837.562500000004	Preliminar
2025-12-05 00:00	831.562500000004	Preliminar
2025-12-06 00:00	826.437500000004	Preliminar
2025-12-07 00:00	821.000000000004	Preliminar
2025-12-08 00:00	816.375000000005	Preliminar
2025-12-09 00:00	807.437500000009	Preliminar
2025-12-10 00:00	796.062500000007	Preliminar
2025-12-11 00:00	787.000000000007	Preliminar
2025-12-12 00:00	778.062500000006	Preliminar
2025-12-13 00:00	769.500000000006	Preliminar
2025-12-14 00:00	761.500000000005	Preliminar
2025-12-15 00:00	754.500000000005	Preliminar
2025-12-16 00:00	745.250000000011	Preliminar
2025-12-17 00:00	729.437500000013	Preliminar
2025-12-18 00:00	711.187500000017	Preliminar
2025-12-19 00:00	687.625000000017	Preliminar
2025-12-20 00:00	666.500000000014	Preliminar
2025-12-21 00:00	643.812500000021	Preliminar
2025-12-22 00:00	615.12500000002	Preliminar
2025-12-23 00:00	587.562500000019	Preliminar
2025-12-24 00:00	559.93750000002	Preliminar
2025-12-25 00:00	530.375000000023	Preliminar
2025-12-26 00:00	500.56250000002	Preliminar
2025-12-27 00:00	468.875000000032	Preliminar
2025-12-28 00:00	427.250000000021	Preliminar
2025-12-29 00:00	409	Preliminar

Registro diciembre 2024:

IDEAM

Reporte de información Hidrometeorológica de DHIME generado (29/12/2025 08:18)

Nombre estacion:	PUERTO CARREÑO [38017C	**Corriente:**	Orinoco	**Categoría de estación:**	Limnimétrica
Latitud:	6.1765277780	**Longitud:**	-67.47958333	**Elevación:**	47
Entidad:	INSTITUTO DE HIDROLOGIA	**Area Operativa:**	Area Operativa 03 - Meta-(	**Departamento:**	Vichada
Municipio:	Puerto Carreño	**Fecha instalacion:**	15/02/1983 00:00	**Fecha suspensión:**	
Variable:	NIVEL	**Frecuencia:**	Diaria	**Fecha consulta:**	01/12/2024 00:00-31/12/2024 00:00
Parametro:	Nivel medio diario	**Unidad medida:**	cm		

Fecha	Valor:	Nivel de Aprobación
2024-12-01 00:00	608.874999999996	Definitivo
2024-12-02 00:00	613.374999999998	Definitivo
2024-12-03 00:00	614.9375	Definitivo
2024-12-04 00:00	616.187499999996	Definitivo
2024-12-05 00:00	620.937499999997	Definitivo
2024-12-06 00:00	623.312500000001	Definitivo
2024-12-07 00:00	620.937500000003	Definitivo
2024-12-08 00:00	616.937500000004	Definitivo
2024-12-09 00:00	612.562500000002	Definitivo
2024-12-10 00:00	608.500000000004	Definitivo
2024-12-11 00:00	603.812500000005	Definitivo
2024-12-12 00:00	597.187500000003	Definitivo
2024-12-13 00:00	593.000000000003	Definitivo
2024-12-14 00:00	588.500000000004	Definitivo
2024-12-15 00:00	583.5	Definitivo
2024-12-16 00:00	570.750000000012	Definitivo
2024-12-17 00:00	565.062500000006	Definitivo
2024-12-18 00:00	556.500000000006	Definitivo
2024-12-19 00:00	548.000000000006	Definitivo
2024-12-20 00:00	540.562500000004	Definitivo
2024-12-21 00:00	535.000000000004	Definitivo
2024-12-22 00:00	530.062500000003	Definitivo
2024-12-23 00:00	526.000000000003	Definitivo
2024-12-24 00:00	522.562500000002	Definitivo
2024-12-25 00:00	520.437500000002	Definitivo
2024-12-26 00:00	514.812500000008	Definitivo
2024-12-27 00:00	504.062500000007	Definitivo
2024-12-28 00:00	495.437500000006	Definitivo
2024-12-29 00:00	487.562500000005	Definitivo
2024-12-30 00:00	480.062500000005	Definitivo
2024-12-31 00:00	472.812500000007	Definitivo

Registro diciembre 2023:

IDEAM

Reporte de información Hidrometeorológica de DHIME generado (29/12/2025 07:47)

Nombre estacion:	PUERTO CARREÑO [380170	**Corriente:**	Orinoco	**Categoría de estación:**	Limnimétrica
Latitud:	6.1765277780	**Longitud:**	-67.47958333	**Elevación:**	47
Entidad:	INSTITUTO DE HIDROLOGIA	**Area Operativa:**	Area Operativa 03 - Meta-(	**Departamento:**	Vichada
Municipio:	Puerto Carreño	**Fecha instalacion:**	15/02/1983 00:00	**Fecha suspensión:**	
Variable:	NIVEL	**Frecuencia:**	Diaria	**Fecha consulta:**	01/12/2023 00:00-31/12/2023 00:00
Parametro:	Nivel medio diario	**Unidad medida:**	cm		

Fecha	Valor:	Nivel de Aprobación
2023-12-01 00:00	574.687500000002	Definitivo
2023-12-02 00:00	571.125000000001	Definitivo
2023-12-03 00:00	569.437500000001	Definitivo
2023-12-04 00:00	568.0625	Definitivo
2023-12-05 00:00	565.125000000008	Definitivo
2023-12-06 00:00	554.562500000007	Definitivo
2023-12-07 00:00	544.437500000008	Definitivo
2023-12-08 00:00	532.43750000001	Definitivo
2023-12-09 00:00	515.125000000018	Definitivo
2023-12-10 00:00	492.312500000012	Definitivo
2023-12-11 00:00	476.500000000011	Definitivo
2023-12-12 00:00	461.062500000011	Definitivo
2023-12-13 00:00	446.437500000011	Definitivo
2023-12-14 00:00	431.062500000011	Definitivo
2023-12-15 00:00	415.937500000012	Definitivo
2023-12-16 00:00	404.500000000006	Definitivo
2023-12-17 00:00	395.250000000006	Definitivo
2023-12-18 00:00	388.125000000003	Definitivo
2023-12-19 00:00	383.500000000003	Definitivo
2023-12-20 00:00	377.875000000006	Definitivo
2023-12-21 00:00	369.937500000007	Definitivo
2023-12-22 00:00	359.937500000009	Definitivo
2023-12-23 00:00	348.062500000008	Definitivo
2023-12-24 00:00	338.062500000006	Definitivo
2023-12-25 00:00	331.125000000003	Definitivo
2023-12-26 00:00	331.437499999993	Definitivo
2023-12-27 00:00	340.812499999996	Definitivo
2023-12-28 00:00	346.062499999996	Definitivo
2023-12-29 00:00	350.874999999998	Definitivo
2023-12-30 00:00	352.375000000001	Definitivo
2023-12-31 00:00	350.562500000001	Definitivo

Del examen comparado de los registros de las vigencias 2023 y 2024 se evidencia un patrón hidrológico homogéneo y consistente, caracterizado por un descenso progresivo y gradual del nivel del río durante el mes de diciembre, sin variaciones abruptas ni aceleraciones inusuales del estiaje. En ambos años, si bien se presenta una tendencia descendente propia del ciclo hidrológico regional, el ritmo de disminución se mantiene dentro de rangos previsibles, permitiendo la continuidad operativa del transporte fluvial y la programación ordinaria de despachos de carga pesada hacia Puerto Carreño durante una parte significativa del mes.

En contraste, los registros correspondientes a diciembre de 2025 muestran una alteración sustancial de dicho patrón histórico inmediato. En esta vigencia, el río Orinoco presenta un descenso acelerado y continuo, con una pendiente de disminución diaria significativamente mayor a la observada en los mismos días calendario de los años precedentes. Si bien los valores absolutos de nivel registrados en algunos días de diciembre de 2025 no son, aisladamente considerados, los más bajos de la serie histórica, el elemento diferenciador radica en la velocidad y anticipación del descenso, que rompe la estabilidad hidrológica sobre la cual se construye la previsibilidad logística del corredor fluvial, veamos:

Fecha	Dic 2023 (cm)	Dic 2024 (cm)	Dic 2025 (cm)
01 dic	~574	~608	~869
05 dic	~565	~620	~832
10 dic	~492	~603	~796
15 dic	~416	~570	~754
20 dic	~369	~540	~687
25 dic	~331	~520	~530
28 dic	~346	~487	~468
31 dic	~350	~472	—

Este comportamiento atípico tuvo un efecto directo sobre la logística del contrato por la pérdida de la previsibilidad operativa que introduce un régimen de descenso acelerado, en el cual existe un riesgo real de disminuciones abruptas adicionales en lapsos cortos. En escenarios de este tipo, la navegación de embarcaciones que transportan carga industrial pesada se torna técnicamente riesgosa, ante la posibilidad de encallamiento, inmovilización prolongada o afectación de la integridad de la carga y de la embarcación.

En este contexto, el oficio emitido por la inspección fluvial que obra como anexo del presente análisis (Oficio radicado MT No. 20259291703071 del 26 de diciembre de 2025 expedido por la inspección fluvial de Puerto Carreño) permite acreditar las fechas efectivas de ingreso y salida de embarcaciones durante el periodo examinado, evidenciando una reducción significativa de la actividad fluvial hacia Puerto Carreño en el tramo final de diciembre de 2025. En efecto, de acuerdo con el documento, las embarcaciones mayores realizaron su último viaje a mediados de diciembre.

Dicho documento constituye un soporte objetivo que refleja el comportamiento real de la operación fluvial, el cual resulta coherente con el escenario de riesgo derivado del comportamiento hidrológico atípico certificado por el IDEAM. Así, la afectación logística se explica por una condición fáctica objetiva, consistente en la inestabilidad del nivel del río y en el riesgo técnico asociado a la navegación de carga pesada bajo un régimen de descenso acelerado. Esta circunstancia impactó directamente la posibilidad material de programar y ejecutar despachos fluviales de los insumos críticos del contrato dentro del tiempo restante de la vigencia fiscal 2025, afectando la cadena de suministro necesaria para iniciar y culminar los ítems estructurales del proyecto.

Desde la perspectiva jurídica, la situación descrita satisface plenamente los criterios exigidos para su valoración como circunstancia excepcional relevante en el análisis de procedencia de la prórroga y constitución de reserva presupuestal:

- **Imprevisibilidad**: Porque no era razonablemente previsible que, tras un comportamiento histórico homogéneo y estable en las vigencias 2023 y 2024, el año 2025 presentara un descenso acelerado y anticipado que rompiera la tendencia inmediata utilizada como referencia para la planeación contractual.
- **Exterioridad**: Al tratarse de un fenómeno natural certificado por la autoridad técnica competente, completamente ajeno a la voluntad y al control tanto de la Entidad como del contratista.

- **Irresistibilidad**: En la medida en que sus efectos no podían ser neutralizados mediante decisiones administrativas ordinarias ni mediante ajustes logísticos razonables dentro del tiempo disponible, sin comprometer la seguridad, la calidad de la obra y la finalidad del gasto público.

En consecuencia, el comportamiento hidrológico registrado durante diciembre de 2025 constituye un hecho objetivo, verificable y excepcional, acreditado mediante registros oficiales del IDEAM y soportes de operación fluvial, que incidió de manera directa en la logística del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 y configuró una imposibilidad material real de ejecutar el objeto contractual dentro de la vigencia fiscal, en armonía con los principios de planeación, eficiencia, economía y responsabilidad que rigen la gestión del gasto público y que fundamentan la procedencia de la constitución de la reserva presupuestal.

4.4 Alteración grave del orden público por paro armado, hecho de un tercero y evento de fuerza mayor que sumó a la imposibilidad de ejecución contractual:

Durante el mes de diciembre de 2025, con posterioridad al perfeccionamiento de la cesión del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 (10 de diciembre de 2025), se presentó un evento grave y extraordinario de alteración del orden público que impactó de manera directa y objetiva las condiciones mínimas necesarias para la ejecución del contrato, consistente en la declaratoria y ejecución de un paro armado por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

En efecto, el ELN anunció y ejecutó un paro armado con inicio reportado desde el 14 de diciembre de 2025, con una duración inicial de setenta y dos (72) horas hasta el 17 de diciembre, pero cuyos efectos reales y consecuencias operativas se extendieron más allá del periodo formalmente anunciado, afectando especialmente la movilidad, el transporte de carga, la circulación de personal técnico y la seguridad de corredores estratégicos durante varios días posteriores, en particular en zonas de la Orinoquía y del oriente del país.

Se resalta el anuncio de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá recomendando a sus ciudadanos reconsiderar los viajes por Colombia y advirtió que no se aconseja visitar a departamentos como Norte de Santander, Arauca y Cauca, con excepción de Popayán, además de sugerir evitar desplazamientos por la zona fronteriza con Venezuela. (*El Tiempo*: *"Cuarto paro armado del ELN en 2025")*1.

Este evento no constituyó una situación genérica o abstracta de orden público, sino un hecho concreto, externo y ajeno a la voluntad de la Entidad y del contratista cesionario, que tuvo incidencia directa sobre la ejecución del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025, cuyo objeto implica necesariamente el suministro, transporte e instalación de materiales industriales especializados que deben ser movilizados desde centros de producción externos hacia Puerto Carreño – Vichada, zona de frontera con Venezuela.

Desde la perspectiva territorial, estas condiciones se agravan por las particularidades de esta región en la medida en que Puerto Carreño, lugar de ejecución del contrato, se encuentra ubicado en el departamento de Vichada, zona de Inminencia por riesgo de confrontaciones armadas, restricciones a la movilidad, afectación a la población civil y perturbación de actividades económicas y logísticas.

Así lo confirman alertas institucionales, como la "*Alerta Temprana de Inminencia para el Vichada por enfrentamientos armados*" que permite evidenciar la existencia de un entorno regional de orden público

---

1 https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cuarto-paro-armado-del-eln-en-2025-deja-13-ataques-terroristas-un-conductor-asesinado-y-cierres-de-vias-en-la-costa-caribe-y-el-suroccidente-del-pais-3516876

(Alerta Temprana No. 015 del 2025 emitida por la Defensoría del Pueblo) 2, que exacerbo en la zona, los efectos del paro armado, afectando de forma directa operaciones logísticas y de transporte.

En el caso concreto del contrato, esta situación afectó de manera directa la posibilidad de ejecutar los ítems del Anexo Técnico-Económico que dependen críticamente del transporte externo y del desplazamiento seguro de carga pesada y personal especializado, entre ellos, de manera principal:

- El ítem 2.1 – Suministro e instalación de estructura metálica según análisis y diseño estructural elaborado, que requiere el traslado de perfiles laminados, estructura metálica de gran sección, elementos de anclaje y tornillería estructural certificada.
- Los ítems asociados a cubiertas metálicas termoacústicas, pinturas anticorrosivas especializadas y demás insumos industriales que no se producen ni se comercializan en Puerto Carreño.

Debe resaltarse que este evento de orden público cerró de manera concurrente las alternativas logísticas existentes, en la medida en que, por una parte, tal como se desarrolló en el acápite relativo a la "*Alteración hidrológica atípica del río Orinoco y afectación material de la logística fluvial hacia Puerto Carreño*", el transporte fluvial, vía natural de ingreso de carga pesada a Puerto Carreño, se cerró a mediados del mes de diciembre por el descenso acelerado e inusual de los niveles del río durante el mes de diciembre de 2025.

Por otra parte, la opción de transporte terrestre, que en abstracto podría considerarse alternativa, no resultó viable ni segura en el contexto del paro armado, dada la afectación a la movilidad intermunicipal, las restricciones a la circulación, el riesgo para conductores, personal técnico y carga, y las recomendaciones de seguridad emitidas en escenarios de alteración grave del orden público, contexto que se encuentra ampliamente documentado en los siguientes términos:

La Federación de Empresarios del Transporte de Carga, (Fedetranscarga) enfatizó que la medida ilegal: *"tiene como propósito fundamental suspender la actividad de transporte y la movilidad en el territorio nacional, impactando directamente la cadena logística"*

El gremio también advirtió que: *"el anuncio formal de considerar instalaciones y vehículos de las Fuerzas Armadas como objetivos militares incrementa significativamente el riesgo en los corredores viales, poniendo en riesgo la vida de los transportadores"* (Semana – advertencia del sector transporte).3

Arnulfo Cuervo, presidente de Fedetranscarga, aseguró que el deterioro de la seguridad vial es evidente y profundo: *"Los transportadores tenemos toda la certeza de que se ha deteriorado enormemente"*, afirmó, al advertir que el país está regresando a dinámicas que parecían superadas. Incluso recordó que: *"estamos regresando a las épocas antes del año 2002, en donde incluso el tránsito nocturno en las vías estaba prohibido"*.

Ese retroceso, explicó, no solo pone en riesgo la vida de los conductores, sino que encarece toda la operación logística: *"Esperamos no tener que volver a ese tipo de restricciones porque las demoras en los tiempos logísticos determinan mayores costos"*.

---

2 Confrontación entre grupos armados en Vichada lleva a la Defensoría del Pueblo a emitir Alerta Temprana de Inminencia - Defensoria

3 www.semana.com/nacion/articulo/fedetranscarga-alerta-por-impacto-del-paro-armado-del-eln-en-la-movilidad-y-el-abastecimiento/202503/

Desde Fedetranscarga insistieron en que la situación actual configura: ***"una de las crisis más agudas de las que hemos vivido en los últimos 30 años"***. Para el gremio, la persistencia de la violencia y los bloqueos no solo frena el transporte, sino que amenaza el crecimiento económico del país. 4

En consecuencia, como se observa, no se trató de una simple dificultad logística superable, sino de una confluencia objetiva de factores extraordinarios que bloquearon simultáneamente las dos únicas vías reales y viables de acceso al sitio de la obra del material e insumos requeridos, sin que la Entidad o el contratista cesionario tuvieran posibilidad razonable de neutralizar, mitigar o superar dichas condiciones dentro del lapso restante de la vigencia fiscal 2025.

Desde la óptica jurídica, el paro armado constituye un hecho de un tercero con efectos de fuerza mayor, al reunir los elementos de exterioridad, imprevisibilidad e irresistibilidad, y al incidir directamente en la ejecución del contrato, sin que pueda imputarse (no imputabilidad) a falta de planeación, negligencia o inacción de la Entidad. Este evento, además, se presentó con posterioridad a la cesión, evidenciando que la imposibilidad de ejecución dentro de la vigencia obedeció a circunstancias sobrevinientes, extraordinarias y ajenas al control estatal y del contratista.

Por lo anterior, la alteración grave del orden público derivada del paro armado, en concurrencia con las restricciones fluviales y de transporte terrestre ya analizadas, cerró de manera efectiva todas las alternativas logísticas posibles para la ejecución del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 en la vigencia actual, configurando una imposibilidad material real de ejecución, conforme al artículo 88 del Decreto 111 de 1996 y a los principios de responsabilidad, eficiencia y protección del interés público que rigen la gestión del gasto.

4.5 Declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social (A través de la expedición del Decreto 1390 de 22 de diciembre de 2025) como hecho extraordinario, imprevisible y de máxima excepcionalidad constitucional que consolidó la imposibilidad material de ejecución del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 dentro de la vigencia fiscal 2025:

Mediante el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025 5, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, norma que regula los estados de excepción y cuya aplicación se encuentra reservada exclusivamente para situaciones extraordinarias, imprevisibles y de extrema gravedad, que alteran de manera sustancial el orden económico, social o ecológico del país y que no pueden ser conjuradas mediante las facultades ordinarias del Estado.

El artículo 215 de la Constitución es claro al establecer que la declaratoria de un estado de emergencia solo procede cuando sobrevienen hechos que: *"perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país"*, y cuando tales hechos *"no puedan ser atendidos mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades"*. Esta previsión constitucional refuerza de manera contundente el carácter *absolutamente excepcional* de la medida, en tanto no cualquier situación de dificultad, riesgo o alteración del orden público habilita la adopción de un estado de excepción.

En este sentido, la expedición del Decreto 1390 de 2025 constituye, por sí misma, una prueba institucional de máxima jerarquía de la existencia de un contexto radicalmente anormal, extraordinario e imprevisible, completamente ajeno a los escenarios ordinarios de planeación administrativa y contractual. La declaratoria de un estado de excepción no solo se aparta contundentemente de lo previsible, sino que

---

4 www.semana.com/nacion/articulo/fedetranscarga-alerta-por-impacto-del-paro-armado-del-eln-en-la-movilidad-y-el-abastecimiento/202503/

5 Centro de Estudios Regulatorios

representa una ruptura del régimen normal de funcionamiento del Estado, reconocida formalmente por el propio Gobierno Nacional y sometida al control automático de la Corte Constitucional.

El Decreto 1390 fundamenta la declaratoria en la concurrencia de múltiples hechos graves y sobrevinientes, entre los cuales se destacan la intensificación de acciones armadas de grupos organizados, la ejecución de un paro armado de alcance nacional, la afectación generalizada de la movilidad y el transporte, la interrupción del abastecimiento de bienes y servicios, y el impacto directo sobre la actividad económica y la capacidad operativa del Estado. En palabras del propio Decreto, tales circunstancias generaron una situación que: *"ha afectado gravemente la movilidad, el transporte, el abastecimiento y la actividad económica, comprometiendo el normal funcionamiento de las instituciones y la prestación de servicios esenciales"* (Decreto 1390 de 2025, considerandos).

Desde la óptica de la contratación estatal, uno de los aspectos más relevantes del Decreto 1390 es el reconocimiento expreso de que la situación de emergencia trascendió el ámbito de la seguridad y se tradujo en una afectación directa de la ejecución normal de contratos públicos y del gasto estatal. El Decreto señala que la alteración del orden público y de la actividad económica generó condiciones en las que: "*la ejecución de programas, proyectos y compromisos del Estado se ve seriamente limitada, con riesgos evidentes de ineficiencia, retrasos y frustración de metas institucionales*" (Decreto 1390 de 2025).

Esta afirmación resulta particularmente significativa para el análisis del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025, pues pone de presente que la emergencia no solo impactó a los particulares, sino que limitó la capacidad misma de las entidades públicas para desplegar de manera normal sus funciones administrativas, incluyendo la supervisión contractual, la coordinación interinstitucional, la gestión logística, el control de ejecución y la materialización efectiva del gasto público conforme a los cronogramas previstos.

En efecto, la ejecución normal del gasto público no se reduce a la existencia formal de apropiaciones presupuestales, sino que requiere condiciones mínimas de movilidad, seguridad, transporte, abastecimiento y operatividad administrativa, sin las cuales la materialización del objeto contractual se torna inviable. En el contexto de la emergencia declarada, dichas condiciones se vieron gravemente afectadas, generando un escenario en el cual, aun existiendo voluntad administrativa, respaldo presupuestal y contratista idóneo, el Estado no podía garantizar la ejecución material y oportuna de contratos de obra que dependen de cadenas logísticas complejas y de la presencia efectiva de personal y materiales en territorio.

Así, el Decreto 1390 reconoce que la emergencia impactó directamente la capacidad del Estado para cumplir sus funciones administrativas en condiciones normales, lo que incluye la ejecución eficiente del gasto público, la observancia de cronogramas contractuales y la consecución de los fines de la contratación estatal. Este reconocimiento institucional adquiere un peso jurídico determinante, en tanto confirma que la imposibilidad de ejecutar el contrato dentro de la vigencia fiscal 2025 no obedece a deficiencias de planeación, negligencia administrativa o incumplimiento contractual, sino a un contexto excepcional de hecho del príncipe, representado en un acto general del Estado (Decreto 1390 de 22 de diciembre de 2025) formalmente declarado que impactó la ejecución del contrato, proveniente de autoridad pública diferente a la Entidad Estatal (Gobierno Nacional), externo e irresistible, formalmente declarado por el Gobierno Nacional bajo el régimen constitucional de estado de excepción.

En este marco, la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social opera como un elemento integrador y conclusivo de todas las circunstancias previamente analizadas en el presente escrito, logísticas, hidrológicas, comerciales y administrativas, al demostrar que el cierre de la vigencia fiscal 2025 estuvo marcado por un escenario de anormalidad constitucional, imprevisible desde todo punto de vista razonable y absolutamente ajeno al control de la Entidad. La imposibilidad material de ejecutar y recibir a satisfacción el Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 antes del 31 de diciembre de 2025

se explica, entonces, por la concurrencia de hechos extraordinarios que alcanzaron tal magnitud que obligaron al Estado a activar el mecanismo más excepcional previsto por la Constitución Política.

En suma, la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social mediante el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025 constituye la expresión institucional más contundente de que el cierre de la vigencia fiscal 2025 estuvo marcado por un escenario de anormalidad constitucional, completamente ajeno a los parámetros ordinarios de planeación, ejecución y control de la gestión pública. No se trata de una dificultad operativa menor, ni de un riesgo inherente a la contratación, sino de una situación excepcionalísima, reconocida formalmente por el Estado colombiano, que alteró de manera grave e inminente las condiciones económicas, logísticas, de seguridad y de funcionamiento administrativo necesarias para la ejecución normal de contratos de obra pública.

Pretender que, en un contexto que ameritó la activación del mecanismo más extraordinario previsto por la Constitución Política, la Entidad hubiese estado en capacidad de ejecutar y recibir a satisfacción el Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 dentro del límite del 31 de diciembre de 2025, implicaría desconocer no solo la realidad fáctica del país, sino el propio reconocimiento jurídico que hizo el Gobierno Nacional sobre la imposibilidad de conjurar la crisis mediante herramientas ordinarias. En este escenario, la constitución de la reserva presupuestal no solo resulta jurídicamente procedente, sino que se erige como la única decisión compatible con los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia y protección del patrimonio público, evitando ejecuciones forzadas, ineficientes o antitécnicas que habrían comprometido la calidad de la obra y la finalidad del contrato conforme al artículo 88 del Decreto 111 de 1996 y a los principios de eficiencia, economía, responsabilidad y legalidad que rigen el gasto público.

4.6. Secuencialidad técnica del objeto contractual como factor determinante para la imposibilidad material de ejecución:

El objeto del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 se encuentra estructurado sobre una secuencia técnica rígida, obligatoria e indivisible, que comprende, en su orden lógico y técnico: (i) la elaboración y aprobación del diseño estructural definitivo, (ii) la fabricación industrial de la estructura metálica, (iii) el transporte nacional de los insumos, (iv) el transporte hasta Puerto Carreño, (v) el montaje en sitio de la estructura, y (vi) la instalación de la cubierta y demás elementos complementarios, conforme al Anexo Técnico y a los análisis de precios unitarios que hacen parte integral del contrato.

Esta secuencialidad no constituye una simple programación administrativa, sino una exigencia técnica y jurídica inherente al tipo de obra contratada, cuya alteración, superposición o ejecución fragmentada resulta incompatible con las reglas de la ingeniería, los estándares de seguridad estructural y los principios de calidad y responsabilidad que rigen la contratación estatal. En consecuencia, ninguna de estas fases puede adelantarse válidamente sin la culminación previa de la anterior, ni puede ser "acelerada" artificialmente sin comprometer la integridad del objeto contractual.

En el caso concreto, esta secuencialidad técnica se vio impactada por la concurrencia de múltiples hechos extraordinarios, sobrevinientes y ajenos a la voluntad de la Entidad, ampliamente desarrollados en los acápites precedentes: el desbalance técnico y económico del diseño inicial que condujo al trámite de cesión; las disrupciones verificables en las cadenas de suministro nacionales e internacionales; las condiciones logísticas excepcionales del corredor fluvial hacia Puerto Carreño derivadas de un comportamiento hidrológico atípico; las restricciones de movilidad y transporte ocasionadas por el deterioro del orden público y el paro armado; y, finalmente, la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica y Social, como reconocimiento institucional de una alteración grave del orden normal de la gestión pública.

Este acumulado de circunstancias no solo redujo de manera sustancial la ventana temporal disponible dentro de la vigencia fiscal, sino que fracturó materialmente la posibilidad de ejecutar la secuencia técnica completa exigida por el contrato, aun contando con la voluntad y capacidad del contratista

cesionario. En tales condiciones, el tiempo restante de la vigencia fiscal resultó objetivamente insuficiente, no por una falla de planeación o gestión, sino por la imposibilidad real de comprimir, sustituir o eliminar etapas técnicas que son esenciales para la correcta ejecución del objeto contractual.

Desde la perspectiva jurídica, esta situación configura de manera autónoma el criterio de irresistibilidad, en tanto la Entidad no contaba con mecanismos legales ni administrativos para superar la imposibilidad técnica derivada de la acumulación de hechos excepcionales descritos. No se trató de un retraso subsanable mediante ajustes ordinarios al cronograma, sino de una imposibilidad material real de ejecutar el contrato dentro de la vigencia fiscal sin vulnerar los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad y protección del patrimonio público.

En este contexto, la secuencialidad técnica del objeto contractual, lejos de ser un elemento neutro, se erige como un argumento determinante y concluyente que demuestra que la no ejecución dentro de la vigencia no fue el resultado de una decisión discrecional o evitable, sino la consecuencia directa de haber debido soportar, de manera concurrente, un conjunto de circunstancias excepcionales que hicieron inviable la culminación técnica de la obra en los tiempos fiscales disponibles, haciendo jurídicamente procedente y necesaria la constitución de la reserva presupuestal.

Esta concurrencia configura una imposibilidad material real, que encuadra plenamente en el artículo 88 del Decreto 111 de 1996 y justifica la constitución de la reserva presupuestal como la única alternativa jurídicamente válida para garantizar la correcta ejecución del objeto contractual sin vulnerar los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad fiscal.

5) CONCLUSIÓN:

Con fundamento en el análisis jurídico y fáctico expuesto, se concluye que la no ejecución del Contrato de Obra No. 046-ARC-CBNL05-2025 dentro de la vigencia fiscal 2025 obedece a circunstancias objetivas, imprevisibles, irresistibles, sobrevinientes, externas, extraordinarias y no imputables a la Entidad, que hacen procedente y necesaria la prórroga al plazo de ejecución hasta el 15 de marzo del 2026 con el cronograma que se detalla a continuación:

PLAZO MÁXIMO VIGENCIA 2026			
No.	**HITOS**	**DURACIÓN**	**OBSERVACIONES**
1	Tiempo de logística, adquisición, transporte. Incluye contratación de personal, compra de materiales, equipos, herramientas demás elementos necesarios para la adecuada ejecución de obras contratadas. Así mismo, paralelo se deberá realizar revisión detallada de la información técnica suministrada por la entidad (planos, memorias cantidades y especificaciones técnicas). El cual se deberá emitir concepto de reconocimiento de trabajo para iniciar las obras por parte del contratista adjudicatario firmado por el representante legal y aprobado por el director de obra. Suscripción formal de acta de inicio a partir HITO 1.	10 días calendario	Realizar coordinación previa con el supervisor de ARC, para tramitar adecuadamente los estudios de seguridad y documentos necesarios para ingreso a las unidades militares relacionadas en el contrato.
2	Tiempo de ejecución de labores constructivas, las cuales deberá contemplarse en la programación de obra allegada por el contratista adjudicatario. Teniendo en cuenta, los días hábiles y no hábiles. Este hito deberá iniciar inmediatamente el día numero 16 a término del HITO 1.	70 días calendario	Al término del HITO 1, inicia el HITO 2. En el caso que el contratista de obra entregue de manera anticipada el concepto de viabilidad de las obras a ejecutar al supervisor ARC antes del término del HITO 1, el HITO 2 puede iniciar de manera inmediata.
3	Entrega de obras por parte del contratista de obra a entera satisfacción al supervisor representante de la	5 días calendario	Al término del HITO 2, inicia el HITO 3.

	Armada de Colombia.		
4	Actividades administrativas y Cierre de contrato.	5 días calendario	Al término del HITO 3, inicia el HITO 4.
	H1+H2+H3+H4	90 días calendario	Tiempo máximo para la ejecución

Y en consecuencia se ordena la constitución de la respectiva reserva presupuestal por valor de: **DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO PESOS CON NOVENTA Y UN CENTAVOS M/CTE ($279.873.144,91)** que se justificaron suficientemente en el presente documento, como mecanismo para asegurar la correcta ejecución del objeto contractual en la siguiente vigencia.

Por lo expuesto, se autoriza la constitución de la Reserva Presupuestal por el valor correspondiente y se procederá al registro en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF – Nación.

Valor total del contrato incluidas adiciones o reducciones:	$315.827.814,91
Menos: Pagos efectuados a la fecha:	$35.954.670,00
Menos Valor de la reserva presupuestal a constituir al cierre de la presente vigencia	$279.873.144,91
TOTAL	**$0**

6) ANEXOS:

Oficio radicado MT No. 20259291703071 del 26 de diciembre de 2025 expedido por la inspección fluvial de Puerto Carreño.

En constancia firman,

Capitán de Fragata HECTOR HORACIO GAITAN MENDEZ
Comandante de la Base Naval No. 5 ARC "Orinoquía"

Teniente de Navío CINDY LORENA RIVERA CALDERON
GERENTE DE PROYECTO

Chelsea Campo S.

Teniente de Corbeta CAMPO SILVERA CHELSEA PAMELA
SUPERVISOR CONTRATO No. 0046-ARC-CBNL05-2025