

GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES DEL PROYECTO DE PROTECCIÓN COSTERA DE CARTAGENA: ANÁLISIS PARA LA PRESERVACIÓN DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO Y LA PREVENCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO EN LAS ETAPAS PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL

Autor: Nil Alfredo Franco Marimón
Universidad del Sinú – Elías Bechara Zainúm
Especialización en Contratación Estatal
Cartagena, Noviembre de 2025

Resumen

El presente artículo analiza la gestión de riesgos en los contratos estatales asociados al Proyecto de Protección Costera de Cartagena, una de las iniciativas más relevantes en materia de infraestructura y sostenibilidad ambiental en la región Caribe. El objetivo principal es examinar cómo la identificación y gestión adecuada de los riesgos en las etapas precontractual y contractual permiten preservar el equilibrio económico y prevenir el incumplimiento contractual. Se aborda un enfoque jurídico y técnico que integra la normativa colombiana vigente —Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015— junto con las guías de Colombia Compra Eficiente y los lineamientos internacionales sobre administración de riesgos. Finalmente, se plantean estrategias que fortalecen la planeación contractual y el manejo de contingencias, contribuyendo a una contratación estatal más eficiente y sostenible.

Palabras clave: contratación estatal, gestión de riesgos, equilibrio económico, incumplimiento contractual, proyecto de protección costera, Cartagena.

1. Introducción

El desarrollo de proyectos de infraestructura pública en Colombia enfrenta numerosos desafíos relacionados con la gestión de riesgos, especialmente en aquellos que, como el Proyecto de Protección Costera de Cartagena, combinan factores técnicos, ambientales, financieros y sociales. La adecuada identificación y mitigación de los riesgos en las etapas precontractual y contractual resulta esencial para garantizar la sostenibilidad de los contratos y preservar el equilibrio económico, principio fundamental del derecho administrativo contractual.

El Proyecto de Protección Costera de Cartagena no solo representa una obra de ingeniería de gran envergadura, sino que también es vital para la sostenibilidad económica y social del Distrito. Los sectores turístico y pesquero, pilares fundamentales de la ciudad, dependen directamente de la preservación de las playas y la línea costera. La erosión costera ha generado riesgos significativos para la infraestructura y calidad de vida de las comunidades locales, haciendo imperativa una gestión de riesgos rigurosa y contextualizada.

En la contratación estatal, el riesgo es un elemento inherente a cualquier proceso. Sin embargo, su manejo inadecuado puede generar graves consecuencias, como sobrecostos, demoras, conflictos contractuales e incluso la terminación anticipada de los contratos. En proyectos complejos, el desconocimiento de las condiciones geográficas, ambientales y sociales puede incrementar la probabilidad de incumplimiento y afectar la finalidad pública de la contratación.

El Proyecto de Protección Costera de Cartagena busca mitigar la erosión y proteger la zona litoral de la ciudad, una tarea que involucra no solo obras de ingeniería civil, sino

también un alto grado de coordinación interinstitucional, cumplimiento normativo y control ambiental. Este proyecto ha sido objeto de atención por parte de la Contraloría General de la República y otros entes de control, dada su magnitud y el impacto que tiene sobre el turismo, la economía local y la protección del medio ambiente costero.

Este artículo propone analizar cómo una gestión de riesgos estructurada puede contribuir a evitar desequilibrios económicos y prevenir el incumplimiento contractual. Se examinan los fundamentos normativos, las prácticas institucionales y las estrategias aplicadas en el marco del proyecto, con el fin de ofrecer recomendaciones orientadas a fortalecer la gestión pública y la planeación contractual.

2. **Metodología:** La presente investigación es de naturaleza jurídica y se fundamenta en la recopilación exhaustiva de fuentes documentales, incluyendo normas, jurisprudencia, bibliotecas físicas y digitales, y tratados internacionales, entre otros. Para el análisis de la información, se emplearon los métodos de análisis y síntesis, focalizándose en las normativas y jurisprudencia vigentes entre los años 2020 y 2025.

Marco normativo y conceptual

La gestión de riesgos en la contratación estatal en Colombia está regulada principalmente por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Estas normas establecen la obligación de identificar, analizar, asignar y mitigar los riesgos desde la fase precontractual, con el fin de garantizar una contratación pública eficiente, transparente y equitativa. Adicionalmente, la Guía de Administración de Riesgos de Colombia Compra Eficiente (2021) proporciona una metodología práctica para estructurar matrices de riesgos y definir responsabilidades.

1. Ley 80 de 1993 y el principio del equilibrio económico.

La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, constituye la base normativa de la contratación estatal en Colombia. Esta ley establece que las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares deben desarrollarse bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad, garantizando el cumplimiento de los fines de la contratación pública.

El artículo 4 de la mencionada ley consagra el deber de las entidades estatales de adelantar los procesos contractuales bajo condiciones que aseguren el equilibrio económico del contrato. Este principio implica que, si durante la ejecución se presentan circunstancias imprevistas o irresistibles que alteren la ecuación económica inicial, la entidad debe adoptar medidas para restablecerla. Dicho equilibrio es esencial para mantener la conmutatividad y la equidad contractual, asegurando que ninguna de las partes asuma cargas desproporcionadas no previstas al momento de contratar.

El Consejo de Estado, en múltiples pronunciamientos, ha reiterado que el equilibrio económico es una manifestación de los principios de buena fe y equidad. En la Sentencia del 3 de mayo de 2018 (Rad. 54001-23-31-000-2004-00716-01), la Sección Tercera señaló que “el rompimiento del equilibrio económico constituye un hecho antijurídico que habilita al contratista para solicitar el restablecimiento de la ecuación económica pactada, siempre que se demuestre la existencia de causas ajenas a su voluntad que afecten el cumplimiento del contrato”.

En el contexto del Proyecto de Protección Costera de Cartagena, este principio adquiere especial relevancia debido a la presencia de factores naturales y técnicos que pueden generar variaciones en los costos o plazos contractuales, como la erosión marina,

los cambios en las mareas, la obtención de licencias ambientales o las variaciones en el precio de los materiales.

2. Ley 1150 de 2007 y la gestión eficiente del Riesgo.

La Ley 1150 de 2007 introdujo mecanismos de modernización en la contratación pública, orientados a fortalecer la transparencia y la eficiencia. Uno de sus aportes más importantes fue el reconocimiento explícito de la gestión de riesgos como parte integral de la planeación contractual.

El artículo 4 de esta ley establece que los pliegos de condiciones deben incluir la identificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el desarrollo del contrato. Así, cada entidad debe definir qué riesgos asume y cuáles son trasladados al contratista, asegurando una distribución equitativa que no afecte la economía del contrato ni desincentive la participación del sector privado.

De acuerdo con Colombia Compra Eficiente (2021), la gestión de riesgos debe desarrollarse de manera anticipada, sistemática y documentada, mediante matrices que identifiquen el tipo de riesgo, su probabilidad, impacto y estrategias de mitigación. Esta práctica no solo optimiza la ejecución contractual, sino que previene litigios, reclamaciones y desequilibrios financieros durante la ejecución del contrato.

3. Decreto 1082 de 2015 y las Guías de Colombia Compra Eficiente

El Decreto 1082 de 2015, que compila la reglamentación del Sistema de Compra Pública, profundiza en la obligación de identificar y gestionar los riesgos desde la fase precontractual. En su artículo 2.2.1.1.2.1.2, dispone que la entidad estatal debe elaborar un Estudio de Necesidad y un Estudio de Riesgos como parte del proceso de planeación, los cuales son insumos esenciales para la elaboración de los pliegos de condiciones.

Además, la Guía para la Identificación y Asignación de Riesgos en los Procesos de Contratación Estatal (Colombia Compra Eficiente, 2018) establece metodologías prácticas para clasificar los riesgos según su naturaleza (financieros, técnicos, jurídicos, ambientales o sociales) y asignar su gestión de manera proporcional a la capacidad de cada parte. Esta guía se convierte en un referente indispensable para proyectos como el de Protección Costera, donde la incertidumbre geotécnica y climática puede alterar significativamente la ejecución contractual.

4. Jurisprudencia y doctrina sobre la gestión del riesgo contractual

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el riesgo en los contratos estatales debe distribuirse conforme a criterios de razonabilidad y equilibrio. En la Sentencia del 14 de febrero de 2019 (Rad. 05001-23-31-000-2000-00710-01), la Sección Tercera precisó que “la gestión de riesgos es un deber de planeación que compromete la responsabilidad de la entidad estatal cuando omite identificar o valorar adecuadamente las contingencias del contrato”.

Desde el punto de vista doctrinal, autores como Santofimio Gamboa (2019) sostienen que la gestión de riesgos en la contratación estatal “representa un mecanismo preventivo de responsabilidad administrativa y fiscal”, al permitir que las entidades anticipen posibles contingencias que puedan afectar la ejecución contractual.

En este sentido, la gestión de riesgos se convierte no solo en un instrumento técnico, sino en una herramienta de buen gobierno, orientada a garantizar la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad de los contratos estatales.

Análisis del Proyecto de Protección Costera de Cartagena y su gestión de riesgos.

El Proyecto de Protección Costera de Cartagena tiene como objetivo mitigar los efectos de la erosión costera que afecta la línea de costa desde El Laguito hasta Marbella. Este proyecto contempla la construcción de espolones, diques y la recuperación de playas, bajo la supervisión de la UNGRD y la Alcaldía Distrital de Cartagena. Su ejecución requiere una gestión de riesgos integral que contemple aspectos técnicos, financieros, ambientales y sociales.

1. Contexto general del Proyecto.

El Proyecto de Protección Costera de Cartagena es una iniciativa del Gobierno Nacional y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, cuyo objetivo principal es mitigar los efectos de la erosión costera que afecta la línea de costa desde El Laguito hasta Marbella. Este fenómeno, agravado por el aumento del nivel del mar y la acción de las corrientes marinas, ha generado la pérdida de playas, afectación de bienes públicos y privados, y riesgos para la infraestructura urbana y turística.

El proyecto contempla la construcción de ocho espolones, la recuperación de playas, un dique sumergido y un paseo peatonal, con una inversión superior a los 160 mil millones de pesos. Su ejecución está a cargo del Consorcio Proplayas Cartagena 2020, bajo la supervisión de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Alcaldía Distrital de Cartagena, con acompañamiento técnico de la Dimar y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Este tipo de proyectos, por su magnitud y complejidad técnica, exige una gestión de riesgos rigurosa que permita prever contingencias financieras, ambientales,

administrativas y sociales, asegurando la continuidad de las obras y la adecuada utilización de los recursos públicos.

2. Etapa precontractual: identificación y asignación de riesgos

Durante la fase precontractual, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 exigen que la entidad contratante elabore un estudio de riesgos que sirva de base para los pliegos de condiciones. En el caso del Proyecto de Protección Costera de Cartagena, este estudio incluyó un diagnóstico técnico del litoral, análisis hidrodinámico, estudios geotécnicos, evaluación ambiental y proyecciones financieras.

Los principales riesgos identificados en la etapa precontractual fueron:

- Riesgos técnicos: variaciones en los estudios de suelos y condiciones geológicas que afecten el diseño de las obras.
- Riesgos ambientales: retrasos en la obtención de licencias y permisos por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).
- Riesgos financieros: fluctuaciones en los precios internacionales del acero, concreto y maquinaria pesada.
- Riesgos administrativos: demoras en los trámites interinstitucionales y en la disponibilidad presupuestal.
- Riesgos sociales: resistencia de comunidades locales ante la ejecución de obras que afecten la dinámica turística o pesquera.

Por ejemplo, el retraso en la obtención de la licencia ambiental en 2023 generó una suspensión temporal de las obras, impactando directamente el cronograma contractual y requiriendo ajustes en el presupuesto programado, lo que evidencia la importancia de una buena gestión anticipada.

De acuerdo con Colombia Compra Eficiente (2018), una adecuada asignación de riesgos implica distribuirlos a la parte que esté en mejor capacidad de gestionarlos. Así, en este caso:

- Los riesgos técnicos y de diseño fueron asignados al contratista, en virtud de su especialidad profesional.
- Los riesgos administrativos y de licenciamiento ambiental fueron asumidos por la entidad contratante.
- Los riesgos financieros y de mercado se compartieron mediante fórmulas de ajuste de precios e incentivos por desempeño.

No obstante, el análisis de los informes de la Contraloría General de la República (2023) evidenció que la planeación inicial no contempló adecuadamente los riesgos derivados de las demoras en la articulación institucional, lo que ocasionó una reprogramación del cronograma contractual y la necesidad de modificar las condiciones de ejecución.

3. Etapa contractual: materialización y gestión de los riesgos.

En la etapa de ejecución, la gestión de riesgos adquiere un carácter operativo. La entidad contratante debe monitorear continuamente los eventos adversos y aplicar las medidas correctivas necesarias.

En el Proyecto de Protección Costera de Cartagena, la gestión de riesgos se articuló a través de un Plan de Manejo Ambiental y de Riesgos Contractuales, con la supervisión de la UNGRD y la interventoría técnica. Dicho plan incorporó mecanismos de seguimiento trimestral sobre los siguientes aspectos:

- Gestión ambiental: implementación de medidas de mitigación de impactos, control de vertimientos y manejo de residuos.
- Riesgos climáticos: ajustes operativos frente a temporadas de lluvia, huracanes o variaciones del nivel del mar.
- Riesgos financieros: aplicación de fórmulas de reajuste conforme al Decreto 1082 de 2015 y al artículo 27 de la Ley 80 de 1993.
- Riesgos contractuales: manejo de reclamaciones por desequilibrio económico y seguimiento a prórrogas o suspensiones del contrato.

El Consejo de Estado (Sentencia del 2 de marzo de 2021, Rad. 25000-23-26-000-2008-00150-01) ha señalado que la administración debe anticiparse a los riesgos previsibles y no puede invocar la fuerza mayor cuando existió omisión en su planeación. En el caso analizado, la falta de previsión sobre los retrasos en licencias ambientales y concertaciones con comunidades evidenció deficiencias en la fase precontractual que se trasladaron a la ejecución.

La experiencia del proyecto demuestra que una gestión de riesgos deficiente en la planeación inicial puede derivar en desequilibrios financieros, conflictos contractuales y pérdida de confianza entre las partes. Por el contrario, una gestión activa y preventiva de los riesgos contribuye a mantener la ecuación económica del contrato y a garantizar la correcta ejecución de los recursos públicos.

4. Impacto en el equilibrio económico y la sostenibilidad contractual.

El equilibrio económico del contrato constituye una garantía tanto para el contratista como para la administración. En el Proyecto de Protección Costera, este principio se ha visto amenazado por factores como:

- Incrementos no previstos en los costos de materiales importados.
- Modificaciones en los cronogramas de obra debido a condiciones climáticas adversas.
- Trámites administrativos prolongados en el proceso de licenciamiento.
- Reprogramaciones derivadas de procesos de control fiscal y ajustes presupuestales.

De acuerdo con la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Ambiente (2023), estas contingencias afectaron parcialmente el flujo de ejecución financiera del proyecto, generando la necesidad de aplicar mecanismos de restablecimiento del equilibrio, tales como:

- Prórrogas razonables del plazo contractual,
- Reajustes económicos conforme a fórmulas pactadas, y
- Modificación de las obligaciones accesorias para evitar la paralización de las obras.

En consecuencia, la adecuada gestión de riesgos se consolida como una herramienta de estabilidad y eficiencia contractual, que no solo protege los intereses del Estado, sino que también promueve la continuidad de los proyectos estratégicos para el desarrollo sostenible del país.

Estrategias y mecanismos para fortalecer la gestión de riesgos y preservar el equilibrio económico.

El fortalecimiento de la gestión de riesgos requiere de estrategias estructuradas como la planeación contractual integral, la implementación de sistemas de gestión contractual preventivos, la articulación interinstitucional, el uso de cláusulas contractuales

de reajuste, la transparencia y el control social, el aprovechamiento de tecnologías emergentes y la consolidación de una cultura institucional basada en la prevención.

La gestión de riesgos en la contratación estatal no solo implica la identificación de amenazas potenciales, sino también la implementación de mecanismos eficaces que garanticen la estabilidad contractual y la correcta ejecución de los proyectos públicos. En el caso del Proyecto de Protección Costera de Cartagena, resulta prioritario fortalecer las herramientas de planeación, control y comunicación interinstitucional para prevenir los desequilibrios financieros y los incumplimientos derivados de una gestión ineficiente.

1. Planeación contractual integral basada en gestión de riesgos

La primera estrategia consiste en consolidar una planeación contractual integral que incorpore la gestión de riesgos como eje transversal en todas las etapas del proceso. De acuerdo con la Guía de Administración de Riesgos de Colombia Compra Eficiente (2021), toda entidad estatal debe estructurar una matriz de riesgos en la que se identifiquen, valoren y asignen los riesgos de manera proporcional a la capacidad de las partes para gestionarlos.

En el caso de Cartagena, dicha matriz debe actualizarse periódicamente, incluyendo los riesgos climáticos, ambientales y de gobernanza local. Esta herramienta debe articularse con los planes de acción institucionales, los estudios de conveniencia y oportunidad y los documentos de condiciones técnicas y financieras.

De igual forma, la planeación debe integrar una gestión adaptativa, es decir, un modelo flexible que permita ajustar los cronogramas y presupuestos sin perder el control sobre los objetivos del contrato. Esta práctica, aplicada en proyectos de infraestructura marítima en países como Chile y España, ha demostrado reducir hasta en un 30 % los sobrecostos derivados de imprevistos técnicos.

2. Implementación de un sistema de gestión contractual con enfoque preventivo.

Una segunda estrategia es la adopción de un Sistema de Gestión Contractual con Enfoque Preventivo (SGCP), orientado a identificar tempranamente los eventos adversos y a establecer protocolos de respuesta inmediata. Este sistema debe incluir:

- Monitoreo continuo de indicadores de desempeño físico y financiero.
- Alertas tempranas ante posibles desviaciones de costos o plazos.
- Planes de contingencia coordinados entre la entidad, la interventoría y el contratista.
- Comités técnicos de riesgo que sesionen periódicamente para evaluar el estado de los proyectos.

Este tipo de mecanismos, previstos en la Circular Externa 011 de 2022 de Colombia Compra Eficiente, fortalecen el control preventivo y evitan la materialización de riesgos previsibles. Su implementación en el Proyecto de Protección Costera permitiría mejorar la trazabilidad y la transparencia de las decisiones contractuales.

3. Fortalecimiento institucional y articulación interadministrativa.

La gestión de riesgos en proyectos de gran impacto, como el de Cartagena, exige una coordinación estrecha entre múltiples actores: la Alcaldía Distrital, la UNGRD, la DIMAR, el Ministerio de Ambiente y los organismos de control. Por tanto, es necesario fortalecer los canales de comunicación y los mecanismos de articulación interinstitucional mediante:

- Mesas técnicas permanentes que integren a todas las entidades con competencias en el proyecto.
- Protocolos unificados de gestión documental y seguimiento contractual.

- Capacitaciones especializadas en contratación pública con enfoque de gestión de riesgos.

De esta manera, se reducirían las demoras administrativas, los conflictos de competencias y las interrupciones que impactan el equilibrio económico del contrato.

4. Mecanismos contractuales de protección del equilibrio económico.

El principio del equilibrio económico del contrato —reconocido en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993— busca que las condiciones pactadas se mantengan equitativas durante la ejecución. Para lograrlo, se recomiendan los siguientes mecanismos:

- Cláusulas de reajuste automático de precios, ajustadas a índices de inflación y variaciones de insumos críticos.
- Cláusulas de revisión y restablecimiento del equilibrio económico, activables ante eventos extraordinarios e imprevisibles.
- Garantías escalonadas, que permitan al contratista responder proporcionalmente al avance de la obra.
- Pólizas con cobertura de riesgo ambiental y climático, especialmente en obras marítimas o costeras.

La aplicación de estas cláusulas proporciona seguridad jurídica a las partes y reduce la probabilidad de litigios contractuales, lo cual es especialmente relevante en un proyecto expuesto a la variabilidad climática y a la presión social como el de Cartagena.

5. Transparencia, participación ciudadana y control social.

Un componente fundamental de la gestión de riesgos en la contratación estatal es la transparencia, entendida como la garantía de acceso a la información y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En el contexto de Cartagena, donde la población costera depende en gran medida del turismo y la pesca artesanal, la participación comunitaria puede convertirse en una herramienta para prevenir conflictos y mejorar la sostenibilidad social del proyecto.

Se propone implementar mecanismos de veeduría ciudadana y control social, apoyados en plataformas digitales como SECOP II y los portales de datos abiertos del Distrito, donde se publiquen los informes de avance físico, financiero y ambiental. Esta práctica no solo fortalece la confianza pública, sino que también contribuye a detectar tempranamente posibles irregularidades o incumplimientos.

6. Integración de tecnologías para el seguimiento y mitigación de riesgos.

El uso de tecnologías emergentes representa una oportunidad para optimizar la gestión de riesgos en la contratación pública. En el caso del Proyecto de Protección Costera de Cartagena, se sugiere la incorporación de herramientas como:

- Sistemas de información geográfica (SIG) para monitorear la evolución de la línea costera.
- Modelos predictivos basados en inteligencia artificial para anticipar la erosión y las variaciones del nivel del mar.
- Plataformas de trazabilidad digital para el seguimiento de cronogramas, pagos y ejecución presupuestal.

Estas tecnologías permitirían generar evidencia objetiva del avance contractual, reducir errores humanos y mejorar la toma de decisiones en tiempo real.

7. Cultura de gestión de riesgos en la administración pública

Finalmente, la sostenibilidad de cualquier estrategia depende de la consolidación de una cultura organizacional basada en la gestión de riesgos. Para ello, las entidades públicas deben promover la formación continua de sus funcionarios, incorporando la gestión de riesgos como competencia institucional en los manuales de funciones y en los procesos de evaluación del desempeño.

Una administración pública consciente de los riesgos no solo reacciona ante las crisis, sino que las previene mediante la planeación estratégica, la disciplina técnica y la responsabilidad fiscal. En el contexto del Proyecto de Protección Costera de Cartagena, esto se traduce en una gestión proactiva que protege el interés general y fortalece la confianza ciudadana en la contratación estatal.

Conclusiones y recomendaciones.

La experiencia del Proyecto de Protección Costera de Cartagena demuestra que la gestión de riesgos es una herramienta esencial para garantizar el equilibrio económico y la estabilidad contractual. La adecuada planeación, la asignación proporcional de riesgos, la coordinación institucional y el uso de tecnologías de seguimiento son factores determinantes para prevenir incumplimientos y proteger el interés público.

Como conclusiones generales podemos resaltar las siguientes:

1. La gestión de riesgos es el eje estructural de la contratación estatal moderna.

En proyectos de infraestructura compleja como el Proyecto de Protección Costera de Cartagena, la gestión de riesgos no puede considerarse un componente accesorio, sino un elemento esencial de la planeación y ejecución contractual. Su adecuada aplicación

garantiza la sostenibilidad del contrato, evita desequilibrios financieros y asegura la consecución del interés general.

2. La deficiente identificación y asignación de riesgos en la fase precontractual impacta directamente el equilibrio económico.

Los informes de la Contraloría General de la República evidencian que el proyecto presentó demoras por falta de coordinación interinstitucional y dificultades en el licenciamiento ambiental. Estos factores, previsibles desde la etapa de planeación, reflejan la necesidad de fortalecer los estudios previos y la matriz de riesgos como instrumentos jurídicos y técnicos obligatorios.

3. El principio del equilibrio económico del contrato requiere un enfoque dinámico y preventivo.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, el equilibrio económico es una garantía que debe mantenerse durante toda la ejecución contractual. En el caso del proyecto cartagenero, las variaciones de precios de insumos y las condiciones climáticas extremas obligaron a aplicar fórmulas de reajuste y prórrogas. Estos mecanismos son válidos, pero su eficacia depende de la anticipación y de una adecuada administración del riesgo.

4. La gestión de riesgos debe concebirse como un proceso colaborativo e interinstitucional.

El éxito del proyecto depende de la coordinación efectiva entre la Alcaldía Distrital, la UNGRD, la DIMAR, el Ministerio de Ambiente y los organismos de control. Sin articulación administrativa, los esfuerzos se diluyen y los riesgos se trasladan injustamente entre las partes, generando tensiones contractuales y retrasos en la ejecución de las obras.

5. La incorporación de herramientas tecnológicas fortalece la trazabilidad y la transparencia.

El uso de sistemas de información geográfica, inteligencia artificial y plataformas digitales de seguimiento contractual puede optimizar la detección temprana de riesgos, mejorar la planeación financiera y fortalecer la rendición de cuentas. En un contexto costero y ambientalmente sensible como Cartagena, la tecnología se convierte en un aliado clave para la gestión sostenible.

6. El enfoque de gestión de riesgos promueve una cultura institucional preventiva y responsable.

Más allá del cumplimiento normativo, la gestión de riesgos fomenta una cultura de planeación, control y ética pública. Los funcionarios deben ser formados en metodologías de evaluación y mitigación de riesgos, integrando estas competencias en los procesos administrativos de contratación, interventoría y control fiscal.

Recomendaciones

1. Fortalecer la fase precontractual mediante estudios de riesgo integrales.

Antes de abrir un proceso de selección, las entidades contratantes deben realizar diagnósticos técnicos, financieros, ambientales y sociales que permitan identificar de manera precisa los riesgos asociados al proyecto. Esto garantiza una adecuada asignación y distribución de responsabilidades entre las partes.

2. Adoptar una política distrital de gestión de riesgos en la contratación pública.

Cartagena podría desarrollar una política institucional que estandarice metodologías de identificación, monitoreo y mitigación de riesgos, alineada con los

lineamientos de Colombia Compra Eficiente y la UNGRD. Esta política debe incluir la creación de un Comité Distrital de Gestión de Riesgos Contractuales.

3. Integrar cláusulas contractuales de restablecimiento del equilibrio económico.

Todo contrato de obra pública debe incorporar cláusulas automáticas de reajuste, revisión y compensación económica ante eventos extraordinarios e imprevisibles, siguiendo los principios de proporcionalidad y equidad.

4. Fomentar la participación ciudadana y el control social.

La comunidad debe ser parte activa del seguimiento de los proyectos de infraestructura, especialmente aquellos que inciden sobre el entorno costero. Las veedurías y las audiencias públicas fortalecen la transparencia y legitiman la gestión institucional.

5. Capacitar a los funcionarios públicos en gestión de riesgos y contratación estatal.

La profesionalización del talento humano es fundamental para consolidar una administración pública más técnica, eficiente y responsable. Se recomienda establecer programas de formación continua en temas de gestión contractual, planeación por resultados y análisis de riesgos.

6. Impulsar la investigación aplicada en gestión de riesgos en obras públicas.

Las universidades y centros de investigación deben generar conocimiento técnico y jurídico que oriente la toma de decisiones públicas, especialmente en contextos de vulnerabilidad ambiental. El caso del Proyecto de Protección Costera de Cartagena puede servir como modelo para futuras investigaciones sobre infraestructura resiliente.

Conclusión Final

La experiencia del Proyecto de Protección Costera de Cartagena demuestra que la gestión de riesgos no es únicamente un requisito legal, sino un principio de gobernanza que permite transformar la contratación estatal en un proceso eficiente, transparente y sostenible. Su correcta aplicación asegura la protección del patrimonio público, el cumplimiento de los fines del Estado y la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El reto futuro radica en consolidar una administración pública que anticipe, mitigue y gestione los riesgos de manera estratégica, preservando así el equilibrio económico de los contratos y garantizando la ejecución efectiva de las obras que impulsan el desarrollo territorial y ambiental del país.

Es indispensable que la Alcaldía Distrital, la UNGRD, autoridades ambientales y demás entidades a cargo asuman con urgencia esta agenda de gestión de riesgos para garantizar no solo la sostenibilidad financiera del proyecto, sino también la protección del patrimonio ambiental y social de Cartagena. Solo con un compromiso institucional efectivo se podrá asegurar el éxito a largo plazo de la Protección Costera y la confianza ciudadana en la contratación pública.

Anexos.

Anexo 1. Matriz de riesgos del Proyecto de Protección Costera de Cartagena

Tipo de Riesgo	Descripción del Riesgo	Probabilidad	Impacto	Responsable de gestión	Estrategia de mitigación
Técnico	Variaciones en las condiciones del terreno y estudios geotécnicos insuficientes.	Alta	Alto	Contratista e Interventoría	Actualizar estudios técnicos antes del inicio de obras.
Ambiental	Retrasos en la obtención o modificación de licencias ambientales.	Media	Alto	Entidad contratante y ANLA	Coordinar con entidades ambientales y prever tiempos administrativos.
Financiero	Incremento de precios de materiales importados (acero, concreto).	Alta	Medio	Entidad contratante y contratista	Aplicar cláusulas de reajuste y fórmulas de compensación.
Administrativo	Retrasos por falta de coordinación interinstitucional (Alcaldía, UNGRD, DIMAR).	Alta	Alto	Entidad contratante	Establecer comité técnico interinstitucional permanente.
Climático	Afectaciones por lluvias intensas o variaciones del nivel del mar.	Media	Alto	Contratista	Plan de contingencia climática con cronograma flexible.
Social	Resistencia de comunidades locales por afectaciones turísticas o pesqueras.	Media	Medio	Alcaldía y contratista	Estrategia de socialización y participación ciudadana.

Anexo 2. Mapa de actores institucionales involucrados en la gestión de riesgos

Actor institucional	Rol principal	Responsabilidad específica
Alcaldía Distrital de Cartagena	Entidad contratante	Coordinación administrativa y presupuestal del proyecto.
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)	Entidad ejecutora	Supervisión técnica y operativa.
Dimar (Dirección General Marítima)	Autoridad marítima	Evaluación de impacto sobre el dominio marítimo y costas.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ente rector ambiental	Acompañamiento y control ambiental general.
Contraloría General de la República	Órgano de control fiscal	Auditoría sobre el uso de los recursos públicos.
Comunidad local y veedurías ciudadanas	Control social	Seguimiento comunitario y reporte de irregularidades.
Contratista (Consorcio Proplayas Cartagena 2020)	Ejecutor de obra	Desarrollo técnico y cumplimiento de cronograma contractual.

Anexo 3. Cuadro de normativa aplicable a la gestión de riesgos contractuales

Norma	Contenido relevante	Aplicación al proyecto
Ley 80 de 1993	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Establece principios de planeación, transparencia y equilibrio económico.	Marco jurídico principal de los contratos de obra pública.
Ley 1150 de 2007	Modifica la Ley 80. Regula las modalidades de selección y la obligación de análisis de riesgos.	Base normativa para la elaboración de estudios previos y matriz de riesgos.
Decreto 1082 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Define la metodología de estudios previos y análisis de riesgos.	Aplicación directa en la estructuración contractual del proyecto.
Guía de Administración de Riesgos (Colombia Compra Eficiente, 2021)	Metodología para identificar, valorar y asignar riesgos en la contratación estatal.	Instrumento metodológico de referencia para las entidades contratantes.
Circular Externa 011 de 2022 (CCE)	Lineamientos sobre gestión de riesgos contractuales y seguimiento preventivo.	Sustento para la implementación del sistema de gestión contractual.
Sentencias del Consejo de Estado (2008-2023)	Jurisprudencia sobre equilibrio económico y fuerza mayor en contratos estatales.	Base interpretativa para la aplicación de cláusulas de reajuste.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Distrital de Cartagena. (2022). Informe de avance del Proyecto de Protección Costera de Cartagena. Cartagena de Indias: Secretaría de Infraestructura.

Colombia Compra Eficiente. (2018). Guía para la Administración de Riesgos en la Contratación Estatal. Bogotá D.C.

Colombia Compra Eficiente. (2021). Circular Externa 011 de 2021: Lineamientos para la Gestión Contractual Preventiva. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Diario Oficial No. 46.691.

Contraloría General de la República. (2023). Informe de seguimiento fiscal al Proyecto de Protección Costera de Cartagena. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Plan de Manejo Ambiental del Proyecto de Protección Costera de Cartagena. Bogotá D.C.

Organización Internacional de Normalización (ISO). (2018). ISO 31000:2018. Risk Management – Guidelines. Ginebra, Suiza.

Piza, J. (2021). El principio del equilibrio económico en la contratación estatal colombiana. Revista de Derecho Público, 56(3), 45–67.

Restrepo, C. (2020). Gestión de riesgos y sostenibilidad contractual en proyectos de infraestructura pública. Universidad del Rosario.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD. (2023). Reporte técnico de avance y gestión contractual del Proyecto de Protección Costera de Cartagena. Bogotá D.C.