

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA
CON ÉNFASIS EN ALTA GERENCIA**

***“RIESGOS DE LOS CONTRATOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-
PRIVADAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PANAMEÑA”***

**POR:
STEFFANI MICHELLE PEÑALBA ARAÚZ
9-732-940**

**TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS REQUISITOS PARA
OPTAR POR EL TÍTULO DE **MAGÍSTER EN GERENCIA PÚBLICA**
CON ÉNFASIS EN ALTA GERENCIA**

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

2025

TRABAJO DE MAESTRÍA

Este trabajo ha sido aprobado por la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado de la Universidad de Panamá, en el cumplimiento de los requisitos exigidos para otorgar por el Título de Maestría en Gerencia Pública con énfasis en Alta Gerencia.

Mgter. Nicolas Jerome
Asesor

Mgter. Luzmila Rodríguez de Young
Miembro del Jurado

Dr. Luis Posso
Miembro del Jurado

Noviembre, 20 de 2025
Fecha

Dedicatoria

A Dios, por ser la luz que me ha guiado a lo largo de este camino.
A mis queridas hijas, Emma y Sofía, quienes, con su amor, alegría me han inspirado en cada paso de este viaje. Ustedes son mi mayor motivación y la razón por la que nunca dejé de seguir adelante

A mi amado esposo, Juan Bedoya, por su amor incondicional, su apoyo constante y por estar siempre a mi lado. Tu comprensión y dedicación me han dado el valor de llegar hasta aquí.

Y de manera especial, a mis abuelos, quienes siempre fueron un ejemplo de sabiduría y fortaleza. Este logro es para ustedes, por su legado y por todo lo que me enseñaron. Gracias por su amor, por su fe en mí y por ser una fuente de inspiración a lo largo de mi vida.

A todos ustedes, mi familia, dedico este logro con todo mi amor y gratitud

Con cariño,

Steffani M. Peñalba A.

Agradecimiento

Gracias a Dios, mi guía. Su presencia en mi vida han sido el pilar que me ha permitido superar todos los desafíos y momentos difíciles que se presentaron a lo largo de este proceso. Gracias a Él por brindarme paciencia y perseverancia en cada etapa de esta travesía, y por estar siempre a mi lado, iluminando mi camino.

Finalmente, agradezco a mi tutor y a todos los profesores quienes contribuyeron con su orientación, ayudándome a alcanzar este logro tan significativo.

Gracias.

Steffani M. Peñalba A.

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN	xii
ABSTRACT	xiv
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
1.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL PROBLEMA.	5
1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN... ..	7
1.3 PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
1.4 OBJETIVOS.....	10
1.4.1 OBJETIVO GENERAL	10
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
1.5 JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA.....	10
1.6 Viabilidad de la Investigación	12
CAPITULO II: MARCO DE REFERENCIA	14
2.1 MARCO NORMATIVO.....	15
2.1.1 Fundamento Constitucional del Régimen de APP en Panamá.....	15
2.1.2 Ley N.º 93 de 19 de septiembre de 2019 – Régimen General de APP	15
2.1.3 Decreto Ejecutivo N.º 840 de 31 de diciembre de 2020 – Reglamento de la Ley 93 de 2019.....	15
2.1.4 Decreto Ejecutivo N.º 119 de 27 de abril de 2023 – Modificación del Decreto 840.....	16
2.1.5 Ley N.º 22 de 27 de junio de 2006 – Régimen Tradicional de Contratación Pública	16
2.1.6 Decreto Ejecutivo N.º 58 de 26 de junio de 2025 – Actualización del Reglamento APP.....	16

2.1.7 Comparación de la Ley APP con la Ley General de Contrataciones Públicas.....	17
2.2 MARCO CONCEPTUAL.....	20
2.2.1 DEFINICIÓN DEL CONTRATO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP).....	20
2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP).....	22
2.2.3 PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP).....	24
2.2.4 PRINCIPALES VENTAJAS DE LOS CONTRATOS APP.....	33
2.2.5 Principales desventajas de los contratos APP.....	35
2.3 ESTRUCTURA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA Y SU IMPACTO EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS APP.....	36
2.3.1 Ente Rector (ER).....	37
2.3.2 Entidad Pública Contratante (EPC).....	37
2.3.3 Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas (SNAPP).....	38
2.3.4 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).....	39
2.3.5 Contraloría General de la República (CGRP).....	39
2.4 LA PLANIFICACIÓN EN LOS CONTRATOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADAS.....	40
2.4.1 Beneficios de una planificación adecuada en las APP.....	41
2.4.2 Impacto.....	42
2.5 GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS DE APP.....	43
2.5.1 Definición del Riesgo Contractual.....	45
2.5.2 Tipos de riesgos en los Contratos de APP.....	46
2.6 MEDIDAS PARA AFRONTAR LOS RIESGOS EN LOS CONTRATOS DE APP.....	53
2.6.1 Penalidades en los contratos APP.....	53

2.6.2 Arbitraje en los contratos de APP.....	55
2.6.3 Principio del Equilibrio Económico – Financiero.....	56
2.7 LA ASIGNACIÓN ADECUADA DE RIESGOS.....	58
2.8 MATRIZ DE RIESGOS Y CONTENIDO DEL INFORME.....	60
2.8.1 Definición.....	60
2.9 Contenido del Informe	62
2.9.1 Identificación y Clasificación de Riesgos.....	63
2.9.2 Evaluación del Riesgo.....	64
2.9.3 Asignación de Responsabilidades.....	64
2.9.4 Estrategias de Gestión de Riesgos	65
2.9.5. Monitoreo y Seguimiento	65
2.9.6 Modelo.....	67
2.9.7 Distribución de los riesgos	67
CAPITULO III: ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	69
3.1 METODOLOGÍA.....	70
3.1.1 Formas de la investigación	70
3.1.2 Tipo de investigación	70
3.1.3 Método de investigación	70
3.1.4 Hipótesis de trabajo (no siempre es “conditio sine qua non”).	71
CAPITULO IV: MARCO DE REFERENCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	72
4.1 MARCO DE LA INVESTIGACIÓN.....	73
4.1.1 IMPACTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP) EN LA GESTIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS PANAMEÑAS.....	73
4.1.2 Transparencia, corrupción y veeduría ciudadana	74
4.1.3 Valor público y desempeño institucional.....	74
4.2 RIESGOS EN LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA TRADICIONAL..	75

4.2.1 Riesgos financieros.....	76
4.2.2 Riesgo de sobrecostos y retrasos.....	76
4.2.3 Riesgo de corrupción y falta de transparencia	77
4.2.4 Riesgo de dependencia e incumplimiento contractual por parte del socio privado.....	77
4.2.5 Riesgo ambiental y social	78
4.2.6 Riesgo político y de cambio de gobierno.....	78
4.3 RIESGOS IDENTIFICADOS ESPECÍFICAMENTE EN CONTRATOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA EN PANAMÁ (APP)	79
4.3.1 Riesgo financiero	80
4.3.2 Riesgo de diseño	80
4.3.3 Riesgo de construcción.....	80
4.3.4 Riesgo ambiental y social	80
4.3.5 Riesgo de interferencia con redes de servicios públicos.....	80
4.3.6 Riesgo de operación y mantenimiento	80
4.3.7 Riesgos económicos.....	81
4.3.8 Riesgo de cambios regulatorios.....	81
4.3.9 Riesgo de fuerza mayor.....	81
CAPITULO V: BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS APP.....	83
5.1 BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP).....	84
5.1.1 Casos exitosos de Colombia y Perú en la ejecución de proyectos de infraestructura pública bajo la modalidad de Asociación Público – Privada.	84
5.2 COLOMBIA.....	84
5.2.1 PROYECTOS EJECUTADOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA EN COLOMBIA.....	87
5.3 PERÚ:.....	89

5.3.1 PROYECTOS EJECUTADOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA EN PERÚ.....	91
CAPITULO VI: DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA ASIGNACIÓN DE RIESGOS EN PANAMÁ	95
6.1 Diagnóstico y Desafíos de la Asignación de Riesgos en Panamá	96
CAPITULO VII: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA ASIGNACIÓN DE RIESGOS EN PANAMÁ	98
7.1 Estrategias para Mejorar la Asignación de Riesgos – Propuestas de Mejora para Panamá	99
7.1.1 Fortalecer la Capacitación del Sector Público Panameño	99
7.1.2 Garantizar Transparencia y Competencia en los Procesos de Licitación	100
7.1.3 Crear Mecanismos de Monitoreo y Supervisión Constante	100
7.1.4 Desarrollar Modelos de Riesgo Compartido Adaptados al Contexto Panameño	101
7.1.5 Adaptar las Buenas Prácticas de Colombia y Perú a la Realidad Panameña	101
CAPITULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	110
8.1 CONCLUSIÓN.....	111
8.2 RECOMENDACIONES.....	113
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	115
ANEXOS	124
Anexo No.1 El Primer Proyecto de Infraestructura Vial Bajo la Modalidad de Asociación Público–Privada en Panamá.....	124
ANEXO 2 – MATRIZ DE RIESGOS DEL PROYECTO APP: CARRETERA PANAMERICANA ESTE.....	128

Índice de Cuadros

Tabla No.1 Comparación entre La ley 93 de 2019 sobre Asociaciones Público-Privadas y la Ley 22 de 2006 sobre Contrataciones Públicas	17
Tabla No.2 Modelo de Matriz de Riesgos	66

Indice de Ilustraciones

Ilustración No.1 Programa 4G – Cuarta Generación de Concesiones	87
Viales	
Ilustración No.2 El Dorado - Bogota	88
Ilustración No.3 Bosa - Bogotá	89
Ilustración No.4 Autopista del Sol	92
Ilustración No.5 Metro de Lima	93

RESUMEN

La presente investigación analiza los riesgos inherentes a los contratos de Asociación Público-Privada (APP) en la administración pública panameña, examinando su impacto en la estructura técnico-administrativa del Estado y en la ejecución de proyectos de infraestructura bajo esta modalidad. A partir del estudio del marco normativo vigente, incluyendo la Ley 93 de 2019 y su reglamentación, se identifican debilidades relacionadas con la planificación, la asignación de riesgos y la capacidad institucional de supervisión.

El análisis incorpora las buenas prácticas aplicadas en Colombia y Perú, cuyos modelos de estructuración y distribución de riesgos permiten extraer lecciones valiosas para Panamá, especialmente en materia de fortalecimiento institucional, transparencia, valor por dinero y sostenibilidad fiscal.

Los resultados muestran que la adecuada gestión de riesgos es determinante para la eficiencia de los contratos APP. Una asignación inadecuada puede generar sobrecostos, retrasos, renegociaciones y afectaciones al interés público; mientras que una estructuración robusta, sustentada en estudios técnicos, planificación integral y mecanismos de supervisión efectivos, favorece la sostenibilidad operativa, financiera y social de los proyectos.

En consecuencia, se concluye que Panamá requiere fortalecer la coordinación interinstitucional y estandarizar metodologías para la evaluación y administración de riesgos, con el fin de asegurar que los proyectos APP respondan a las prioridades nacionales y maximicen el beneficio público. La investigación ofrece recomendaciones orientadas a optimizar la asignación de riesgos, mejorar la transparencia y consolidar una gobernanza sólida en la implementación de futuros proyectos de Asociación Público-Privada.

Palabras clave: Asociaciones Público-Privadas; riesgos contractuales; asignación de riesgos; gestión pública; infraestructura; Panamá; planificación.

ABSTRACT

This research analyzes the risks inherent in Public-Private Partnership (PPP) contracts within the Panamanian public administration, examining their impact on the State's technical-administrative structure and on the execution of infrastructure projects developed under this modality. Based on the review of the current regulatory framework, including Law 93 of 2019 and its regulations, the study identifies institutional weaknesses related to planning, risk allocation, and supervisory capacity.

The analysis incorporates good practices from Colombia and Peru, whose PPP models offer valuable lessons for Panama, particularly in institutional strengthening, transparency, value for money, and fiscal sustainability.

Findings indicate that effective risk management is essential for successful PPP implementation. Inefficient allocation may lead to cost overruns, delays, renegotiations, and adverse impacts on the public interest; whereas robust structuring—supported by technical studies, integrated planning, and sound oversight mechanisms—enhances the operational, financial, and social sustainability of projects.

The study concludes that Panama must reinforce inter-institutional coordination and standardize methodologies for risk evaluation and management, ensuring that PPP projects align with national priorities and maximize public benefit. The research offers recommendations aimed at improving risk allocation, enhancing transparency, and strengthening governance in future Public-Private Partnership initiatives.

Keywords: Public-Private Partnerships; contractual risks; risk allocation; public management; infrastructure; Panama; planning.

INTRODUCCIÓN

Debido a las limitaciones de recursos públicos, y reconociendo la importancia de la inversión en infraestructura para impulsar el crecimiento de sus economías, los gobiernos recurren cada vez más al sector privado como fuente alternativa de financiamiento adicional para cubrir el déficit de financiamiento.

La participación privada, a través de las asociaciones público-privadas (APP), representan en muchos casos una buena alternativa a la inversión pública, especialmente en el sector transporte, y un mecanismo para incrementar la inversión en infraestructura y sostenerla en el tiempo.

En Panamá, este modelo ha cobrado relevancia debido a su capacidad para movilizar recursos privados, reducir la carga financiera del Estado y mejorar la calidad de los servicios públicos. A través de las APP, el gobierno puede aprovechar la experiencia y eficiencia del sector privado, garantizando la ejecución de proyectos clave en áreas como el transporte, la salud, la educación y la energía. Sin embargo, a pesar de los beneficios que este tipo de contratos puede ofrecer, también existen riesgos inherentes que pueden comprometer el éxito de las asociaciones y afectar tanto al sector público como al privado.

Si bien hay muchas pruebas de que las APP funcionan bien, es ampliamente reconocido que requieren una distribución justa del riesgo entre los socios público y privado para tener éxito.

El riesgo se define como el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos. Una matriz de riesgos muestra la asignación de riesgos entre los sectores público y privado en una transacción de APP, conjuntamente con información relacionada sobre medidas de mitigación y arreglos característicos de soporte gubernamental.

Entre los riesgos claves que deben ser asignados y gestionados para asegurar el éxito de un proyecto de APP, y su financiamiento, se incluyen (Banco Mundial, 2016):

- Riesgo de construcción y terminación
- Riesgos operativos
- Riesgos geológicos
- Fuerza mayor y cambio en la ley
- Riesgo político, regulatorio y riesgo de expropiación
- Riesgo ambiental
- Riesgo social
- Riesgo de tasa de interés

Estos riesgos deberán asignarse a la parte que mejor se encuentre en condiciones de gestionarlos de manera rentable (que no necesariamente será siempre el sector privado). Es preciso que los gobiernos asuman su propia parte del riesgo, por ejemplo, respondiendo a las preocupaciones del sector privado por la “burocracia” y los cambios de acuerdos.

La gestión de riesgos en los contratos de APP es uno de los aspectos más críticos en su implementación, ya que la correcta identificación, evaluación y asignación de estos riesgos son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos del proyecto. En el contexto de la Administración Pública Panameña, los riesgos asociados a estos contratos deben ser analizados de manera exhaustiva para garantizar que las decisiones tomadas beneficien al interés público, protejan el patrimonio estatal y aseguren la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos.

Las APP, bien ejecutadas, puede combinar lo mejor de ambos mundos: el sector privado con sus recursos, habilidades de gestión y tecnología; y el sector público con sus acciones regulatorias y protección del interés público. Este enfoque

equilibrado es especialmente bienvenido en la prestación de servicios públicos que tocan las necesidades básicas de cada ser humano.

Esta tesis tiene como objetivo identificar, analizar y clasificar los riesgos más relevantes que se presentan en los contratos de Asociación Público-Privada en Panamá, Colombia y Perú con un enfoque en cómo la administración pública puede gestionar estos riesgos de manera efectiva. A lo largo de este trabajo, se explorarán los tipos de riesgos comunes en las APP, como los financieros, operativos, legales y sociales, y se discutirán las estrategias y herramientas disponibles para mitigar su impacto. De esta forma, se pretende contribuir al fortalecimiento del marco normativo y práctico de las APP en Panamá, promoviendo una gestión de riesgos más eficiente y equitativa.

Este estudio busca no solo arrojar luz sobre los desafíos específicos que enfrenta la Administración Pública Panameña en la implementación de estos contratos, sino también proporcionar recomendaciones que optimicen la ejecución y el monitoreo de los proyectos, asegurando su éxito y sostenibilidad en el futuro.

Cabe destacar que toda la información contenida en este estudio fue sistematizada por la autora a partir de fuentes primarias y secundarias, incluyendo normativa legal, informes técnicos, literatura especializada y publicaciones de organismos multilaterales. La redacción de los contenidos es original y no se ha hecho uso de herramientas de inteligencia artificial para su elaboración.

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL PROBLEMA.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son una modalidad de vinculación de capital privado en la que se incorporan experiencias, conocimientos, equipos, tecnologías, capacidades técnicas y financieras, para crear, desarrollar, operar y mantener infraestructura y servicios públicos en el país. El vínculo se materializa en un contrato a largo plazo suscrito entre el Estado, a través de alguna de las entidades públicas, y uno o más inversionistas privados, en el que se distribuyen los riesgos y recursos.

Esta modalidad de contratación surgió en el Reino Unido a inicios de la década de los años noventa, como una herramienta para renovar los activos públicos tras un largo período de baja inversión en infraestructura, y fomentar mejores prácticas mediante el aprovechamiento de la capacidad de gestión del sector privado en el proceso (HM Treasury, 2000; Yescombe, 2011).

En Panamá, se pretende innovar con esta figura, muy utilizada por la administración pública de otros países en América Latina al momento de contratar con el sector privado, pues permite combinar la experiencia y recursos de los inversionistas con la obligación estatal de proveer infraestructura y servicios en beneficio de la sociedad (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2014).

Dada la importancia de esta modalidad de inversión, es indispensable que al momento de formular y estructurar este tipo de contratos se tengan en cuenta las posibles eventualidades que puedan ocurrir durante su desarrollo, tales como: estimaciones incorrectas del costo del proyecto, ocurrencia de eventos imprevistos no cuantificados, sobreestimación del mercado, entre otros. Se debe tener presente que la parte que se encuentre en la mejor posición de mitigar un riesgo es la parte más adecuada para afrontarlo; un enfoque contrario puede llevar a la frustración del proyecto, del inversionista o del propio Estado (Yescombe, 2011).

Entre algunos de esos riesgos, podemos mencionar los de diseño, construcción, redes, financiamiento, ambientales, sociales, de operación y mantenimiento, entre otros.

Por esa razón, es indispensable que se formulen contratos que tomen en cuenta todas las posibles eventualidades que puedan presentarse durante la vigencia del proyecto. En ese sentido, cabe resaltar la importancia de que estos contratos estén bien estructurados, previniendo la ocurrencia de todos los riesgos factibles de aparecer.

Es así pues que, al no estar bien proyectados, los contratos de Asociación Público-Privada (APP) generan un perjuicio no solo al inversionista, que puede ver afectado el proyecto y su inversión, sino también al Estado, que termina invirtiendo más de lo previsto, convirtiendo la obra en más onerosa de lo que realmente es, gastando recursos públicos de manera innecesaria y contraproducente. No se cumple entonces con la finalidad pública de este tipo de contratos, de modo que no se satisfacen las expectativas y necesidades de la población, generando en ocasiones lo que comúnmente se conoce como **“elefantes blancos”**¹.

Asimismo, se debe tener en cuenta que la información sobre la asignación de riesgos en nuestro país, para este tipo de contratos, es escasa. Por lo tanto, se propone realizar un estudio de casos con la finalidad de comparar las buenas prácticas ejercidas entre los países de Colombia y Perú.

¹ El término “elefante blanco” se utiliza para describir infraestructuras públicas que, debido a una mala planificación o ejecución, terminan siendo inútiles, costosas o subutilizadas.

1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

Durante las últimas décadas, la búsqueda de modelos alternativos de financiamiento y gestión pública impulsó la aparición de esquemas de cooperación entre el Estado y el sector privado en diversas regiones del mundo. Uno de los antecedentes más relevantes fue la Private Finance Initiative (PFI) implementada en el Reino Unido a inicios de la década de 1990, bajo el gobierno de John Major. Este mecanismo permitió que empresas privadas financiaran, construyeran y operaran infraestructura pública a largo plazo, mientras el Estado pagaba paulatinamente según el desempeño del servicio prestado. El modelo PFI sentó las bases de las Asociaciones Público-Privadas modernas y fue replicado, con diferentes variantes, en otros países europeos y posteriormente en América Latina.

En el contexto regional, países como Brasil, México, Chile, Colombia, Perú y Argentina han utilizado esquemas APP para dinamizar la inversión pública, modernizar la infraestructura y reducir presiones fiscales sobre el presupuesto estatal. Estos casos evidenciaron que, si se gestiona correctamente el riesgo y se garantiza un marco normativo sólido, la modalidad APP puede convertirse en una herramienta de desarrollo económico y de gestión pública eficiente.

En Panamá, durante el periodo de gobierno 2009-2014, el Ministerio de Economía y Finanzas impulsó por primera vez una propuesta legislativa para incorporar este modelo, la cual se materializó en el Proyecto de Ley 349. El sistema propuesto planteaba que el contratista privado asumiría la responsabilidad de financiar, construir, operar y mantener infraestructura pública, recuperando su inversión mediante pagos provenientes del Estado, de los usuarios o de ambos. A pesar del interés inicial, el proyecto fue archivado en la Asamblea Nacional, como resultado de factores políticos y sociales, entre ellos una huelga médica y la renuncia del ministro de Economía y Finanzas de ese momento.

Aunque dicha propuesta no prosperó, el país mantenía necesidades crecientes de inversión en infraestructura, especialmente en sectores de interés estratégico como transporte, salud, saneamiento y telecomunicaciones. A ello se sumó la influencia indirecta de políticas económicas internacionales, entre ellas, los lineamientos del Consenso de Washington (1989), que promovían la participación privada en la gestión pública y la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento estatal. En este contexto, persistió la idea de adoptar un modelo normativo estructurado que permitiera atraer inversión privada con seguridad jurídica y criterios de control público.

Años después, diversos sectores empresariales solicitaron retomar la propuesta legislativa, y el 31 de julio de 2019 el presidente Laurentino Cortizo presentó ante la Asamblea Nacional un nuevo proyecto de ley de Asociación Público-Privada. El mismo fue aprobado el 11 de septiembre de 2019 y promulgado como la Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, constituyendo el primer marco jurídico formal para la modalidad APP en Panamá. Posteriormente, su reglamentación fue desarrollada mediante el Decreto Ejecutivo 840 de 31 de diciembre de 2020, modificada por el Decreto Ejecutivo 119 de 27 de abril de 2023, con el objetivo de mejorar los procedimientos de estructuración, fortalecer la institucionalidad y optimizar la distribución de riesgos.

En la actualidad, Panamá avanza en la estructuración de proyectos piloto bajo la modalidad APP, con el acompañamiento de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la International Finance Corporation (IFC). Entre los casos más representativos se encuentran los proyectos de Rehabilitación, Mejora y Mantenimiento de la Carretera Panamericana Este y Oeste, impulsados por el Ministerio de Obras Públicas, los cuales constituyen oportunidades para aplicar estándares internacionales y consolidar esta figura en el país.

Este proceso confirma que la adopción del régimen APP en Panamá no responde únicamente a una tendencia normativa, sino a una necesidad estratégica: ampliar la capacidad de ejecución estatal sin comprometer en exceso los niveles de endeudamiento público, fortalecer la competitividad nacional y asegurar una gestión pública orientada a la eficiencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad económica.

1.3 PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN.

¿La asignación de riesgos constituye una medida eficiente para controlar la estructuración y ejecución de los contratos de Asociación Público-Privada (APP) en la Administración Pública Panameña?

¿La asignación inadecuada de riesgos en los contratos de APP puede incidir negativamente en los plazos de ejecución y en los costos estimados de los proyectos?

¿Cuál es el papel de los principales entes involucrados: Ente Rector (ER), Entidad Pública Contratante (EPC), Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas (SNAPP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Contraloría General de la República (CGRP), ¿en la estructuración y ejecución de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada?

¿Qué buenas prácticas, adoptadas en Colombia y Perú, podrían ser implementadas en Panamá para lograr una adecuada distribución de riesgos en los contratos de APP?

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar la eficiencia de la asignación de riesgos como herramienta clave para la estructuración y ejecución de los contratos de Asociación Público–Privada (APP) en Panamá, así como analizar el papel de la estructura técnico-administrativa en dicho proceso.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el marco normativo panameño de las APP en comparación con la Ley 22 de 2006.
- Evaluar la utilidad de la asignación de riesgos.
- Describir la estructura técnico-administrativa vigente.
- Examinar experiencias internacionales exitosas.
- Proponer alternativas para una mejor asignación de riesgos.

1.5 JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA

En ese orden de ideas, el problema identificado justifica la elaboración del presente trabajo de investigación, cuya finalidad es destacar la importancia, utilidad y beneficios de una correcta identificación, asignación y mitigación de riesgos en los contratos de Asociación Público-Privadas (APP). Este proceso no solo permite prevenir sobrecostos, retrasos, incertidumbres, arbitrajes y otras afectaciones al desarrollo del proyecto, sino que también optimiza el uso de esta modalidad contractual como herramienta estratégica de gestión pública.

La relevancia de esta investigación se sustenta desde diferentes perspectivas:

Desde el punto de vista práctico, se observa que en Panamá la información disponible sobre la distribución de riesgos en los contratos APP es limitada. Por

tal motivo, se hace necesario el análisis comparativo con experiencias de países como Colombia y Perú, cuyas prácticas han demostrado mayor madurez institucional y resultados positivos en la implementación de este tipo de contratos².

Desde el punto de vista teórico, el estudio contribuye a una mejor comprensión del papel que juega la asignación de riesgos en la estructuración y ejecución de los contratos APP. Al evaluar sus impactos, tanto positivos como negativos, se profundiza en su alcance dentro del derecho administrativo y la contratación pública moderna (CAF, 2016).

Desde la utilidad social, este trabajo fortalece la toma de decisiones dentro del sector público, orientando a los responsables de estructurar proyectos hacia modelos de asignación de riesgos que aseguren el cumplimiento de los objetivos sociales de las APP y la protección de los recursos públicos.

Desde el punto de vista Institucional, el estudio propone lineamientos basados en buenas prácticas internacionales que pueden servir de guía para el perfeccionamiento del marco normativo e institucional panameño, con miras a implementar APP sostenibles, eficientes y alineadas (International Finance Corporation [IFC], 2022).

En síntesis, la situación de las Asociaciones Público–Privadas en Panamá revela un escenario en proceso de consolidación institucional y normativa. Si bien la Ley 93 de 2019 y su reglamentación constituyen un avance relevante al establecer principios y procedimientos para la estructuración de proyectos, persisten desafíos vinculados a la correcta distribución de riesgos, la disponibilidad de información técnica y la capacidad de supervisión del Estado. A diferencia de experiencias consolidadas en otros países de la región, el contexto panameño se caracteriza

² Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Mejores prácticas en Asociaciones Público-Privadas en América Latina*. <https://publications.iadb.org/>

por un incipiente desarrollo de proyectos bajo esta modalidad, lo cual limita la existencia de datos empíricos suficientes para evaluar de manera exhaustiva los resultados. Esta carencia de precedentes incrementa la importancia de un análisis prospectivo y comparado, que permita identificar lecciones aprendidas y adaptar las mejores prácticas internacionales a la realidad nacional.

De esta manera, más que un problema meramente jurídico, la gestión de riesgos en los contratos APP en Panamá exige una visión integral que combine factores legales, financieros, técnicos y sociales. Solo mediante un diseño contractual equilibrado y un fortalecimiento institucional continuo será posible evitar los errores comunes observados en la región, garantizar la sostenibilidad de las inversiones y proteger adecuadamente el interés público.

1.6 Viabilidad de la Investigación

La investigación resulta viable debido a la disponibilidad de un marco normativo claro, principalmente la Ley 93 de 2019 y sus reglamentos, que permite analizar la asignación de riesgos en los contratos APP desde fuentes oficiales y accesibles. Asimismo, existe abundante información secundaria proveniente de organismos internacionales, estudios académicos y experiencias documentadas en Colombia y Perú, lo que facilita el análisis comparado sin necesidad de aplicar metodologías complejas o de difícil acceso.

La investigación también es factible metodológicamente, ya que se basa en técnicas de revisión documental y análisis normativo, adecuadas para evaluar procesos institucionales y prácticas administrativas. Las entidades vinculadas al régimen APP en Panamá publican información relevante sobre proyectos y procedimientos, lo que contribuye al diagnóstico realizado.

Finalmente, la pertinencia y actualidad del tema refuerzan su viabilidad, dado que Panamá se encuentra en una etapa inicial de implementación del modelo APP,

haciendo que el estudio sea no solo posible, sino oportuno y necesario para orientar mejoras en la gestión pública.

CAPITULO II: MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO NORMATIVO

2.1.1 Fundamento Constitucional del Régimen de APP en Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá establece la base jurídica para la participación del Estado en la actividad económica, garantizando la protección del interés público y su responsabilidad en la prestación de servicios esenciales y el desarrollo de infraestructura. Estos principios permiten que determinadas funciones puedan ser delegadas al sector privado, siempre bajo la debida supervisión, rectoría y control del Estado, asegurando que la gestión privada se alinee con el fin público y con los estándares constitucionales vigentes.¹

2.1.2 Ley N.º 93 de 19 de septiembre de 2019 – Régimen General de APP

La Ley 93 de 2019 define el concepto, alcance y características esenciales de las Asociaciones Público-Privadas, precisando su duración y los elementos que distinguen a esta modalidad contractual. Asimismo, incorpora los principios rectores del sistema —entre ellos, el valor por dinero, el equilibrio económico-financiero y la distribución adecuada de riesgos— como ejes fundamentales para garantizar la eficiencia y sostenibilidad de los proyectos. La ley también crea la Dirección Nacional de APP y establece al Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector, además de fijar el procedimiento general para la identificación, estructuración y contratación de proyectos bajo este modelo.

2.1.3 Decreto Ejecutivo N.º 840 de 31 de diciembre de 2020 – Reglamento de la Ley 93 de 2019

El Decreto Ejecutivo 840 desarrolla de forma detallada la aplicación práctica del régimen de APP y regula formalmente las fases del ciclo del proyecto: identificación, estructuración, contratación, ejecución y supervisión. El reglamento establece requisitos técnicos, económicos y legales que deben observarse en cada etapa, y define los mecanismos de supervisión, los esquemas de pago y los

estándares de desempeño que deben cumplir los operadores privados para garantizar el adecuado funcionamiento del proyecto.

2.1.4 Decreto Ejecutivo N.º 119 de 27 de abril de 2023 – Modificación del Decreto 840

Mediante este decreto se introducen ajustes metodológicos y procedimentales orientados a agilizar los procesos de estructuración de proyectos de APP. La normativa refuerza la importancia de los análisis de riesgos como herramienta esencial para la toma de decisiones, al tiempo que perfecciona los requisitos relativos a los estudios técnicos, económicos y de valoración costo-beneficio, buscando fortalecer la calidad y robustez de los expedientes de proyecto.²

2.1.5 Ley N.º 22 de 27 de junio de 2006 – Régimen Tradicional de Contratación Pública

La Ley 22 de 2006 se aplica de manera supletoria al régimen de APP cuando la Ley 93 no regula algún aspecto específico. Su marco jurídico establece las reglas de la contratación estatal tradicional, especialmente en materia de procedimientos de licitación, principios de competencia, transparencia y control. Esta normativa también permite realizar comparaciones entre el modelo APP y los contratos tradicionales de obra pública, evidenciando diferencias significativas en la asignación de riesgos, la metodología de contratación y el esquema de pagos.

2.1.6 Decreto Ejecutivo N.º 58 de 26 de junio de 2025 – Actualización del Reglamento APP

Este decreto introduce mejoras en los procedimientos administrativos y metodológicos del régimen de APP, con el propósito de optimizar su operatividad. En particular, se enfoca en fortalecer las fases de ejecución y monitoreo, ajustando disposiciones que permiten una gestión más eficiente y un seguimiento más riguroso del desempeño contractual.

2.1.7 Comparación de la Ley APP con la Ley General de Contrataciones Públicas.

El proceso de contratación bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP) puede resultar más lento y complejo en algunas etapas. Esta situación podría ser contraproducente si no se racionaliza su aplicación conforme a los objetivos de desarrollo e inversión del país. A continuación, se presenta una tabla comparativa que permite visualizar de forma clara las diferencias más relevantes entre ambas modalidades contractuales:

Tabla no.1 Comparación entre la Ley 93 de 2019 sobre Asociaciones Público-Privadas y la Ley 22 de 2006 de Contrataciones Públicas.

COMPARACIÓN ENTRE LA LEY 93 DE 2019 SOBRE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA LEY 22 DE 2006 DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.		
Disposiciones contractuales	Contrataciones bajo la modalidad APP	Contrataciones públicas tradicionales
Marco legal	Ley No.93 de 19 de septiembre de 2019 y el Decreto Ejecutivo No.840 de 31 de diciembre de 2020, que reglamenta la Ley No.93 de 19 de septiembre de 2019, modificado mediante Decreto Ejecutivo No.119 de 27 de abril de 2023.	Texto único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No.153 de 2020 y Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley No.22 de 2006.

<p>Tipos de procedimientos de selección de contratista para obras de infraestructura, bienes y servicios</p>	<p>Licitación. Contratos con monto de + B/.15,000,000.00. Se evalúa la propuesta en dos etapas, cumplimiento de los requisitos técnicos y en la segunda etapa se abren las propuestas económicas que hayan cumplido con los requisitos técnicos.</p>	<p>Por norma general se aplican dos tipos de procedimiento: *Licitación por mejor valor (LMV), contratos con monto de +B/.500,000.00. Se ponderarán los aspectos solicitados en el pliego de cargos en una sola etapa. *Licitación Pública (LP). Contratos con monto de +B/. 500,000.00. El precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos.</p>
<p>Adjudicación</p>	<p>Se adjudicará al proponente que haya cumplido con los requisitos técnicos y presente la oferta económica más beneficiosa.</p>	<p>En la licitación por mejor valor se adjudica al proponente que tenga el mayor puntaje de acuerdo con la metodología de ponderación siempre que éste cumpla con los requisitos exigidos. En la licitación pública se adjudica al proponente que cumpla con los requisitos exigidos y que tenga el precio más bajo.</p>
<p>Reclamos</p>	<p>Admiten reclamos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas e impugnación en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.</p>	
<p>Contratos</p>	<p>Ambos son contratos públicos, suscritos entre una Entidad del Estado y un particular, refrendados por la Contraloría General de la República de Panamá del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público.</p>	
<p>Objetivos</p>	<p>Su objetivo es la provisión de bienes públicos (infraestructura) y de sus servicios relacionados.</p>	

Iniciativas	Ambas deben nacer por iniciativa del sector público.	
Recursos	Se manejan a través de la figura del fideicomiso.	Usualmente, los maneja el contratista, mediante el pago por avance de obra o financiamiento interino.
Financiamiento	La entidad no requiere disponibilidad presupuestal, en el entendido que es el privado quien realiza el proyecto y recupera el coste mediante los pagos que efectúan los usuarios del mismo (autofinanciado). Excepto en los casos de los proyectos cofinanciados en donde el Estado aporta.	La entidad paga la contraprestación del contratista a través de su presupuesto.
Plazos	Relación contractual a largo plazo con un máximo de 30 años prorrogables por un plazo adicional máximo de 10 años adicionales.	La duración se limita al periodo de construcción de la obra y/o prestación del servicio.
Fiscalización	En ambos casos los contratos son fiscalizados por la Contraloría General de la República.	
Enfoques	Enfoque de resultados y como objetivo central es brindar y mantener, en el largo plazo, un servicio de calidad a favor de los usuarios.	Enfoque orientado a cumplir con las especificaciones técnicas.
Reparto de riesgos	Una parte sustancial del riesgo es transferido al sector privado.	El estado comparte riesgos con el privado.

Fuente: Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas, Ente Rector de las APP en Panamá.

En síntesis, el marco normativo vigente posiciona a Panamá en un punto de inflexión: si bien existe una estructura legal consolidada, la aplicación práctica del régimen APP requiere fortalecimiento institucional, mecanismos más ágiles de

contratación y una gestión técnica del riesgo alineada con los principios constitucionales de eficiencia, transparencia e interés público. Este análisis establece el fundamento jurídico necesario para abordar, los riesgos que enfrentan los contratos APP en su fase de estructuración y ejecución.

2.2 MARCO CONCEPTUAL

2.2.1 DEFINICIÓN DEL CONTRATO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP)

En la literatura especializada existen múltiples definiciones que buscan conceptualizar la esencia del contrato de Asociación Público–Privada (APP). A continuación, se presentan algunas de las más relevantes para una comprensión clara del tema.

En términos generales, una APP es un contrato público celebrado entre el Estado y un agente privado (o un grupo de ellos), mediante el cual se acuerda desarrollar conjuntamente un proyecto de interés público, ya sea a través de la construcción de infraestructura o de la prestación de servicios públicos esenciales.

La Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, que regula esta figura en Panamá, define a las APP como:

"Modalidades de vinculación de capital privado en las que se incorporan experiencias, conocimientos, equipos, tecnologías y capacidades técnicas y financieras, y se distribuyen riesgos y recursos, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar y/o mantener la infraestructura pública para el suministro de los servicios públicos" (Ley 93, art. 3, 2019)³.

³ Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019. Por la cual se establece el Régimen de Asociación Público-Privada y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial No. 28872.

Según esta normativa, las APP deben materializarse mediante un contrato a largo plazo entre entidades públicas y una persona jurídica del sector privado. En este contrato se establecen los compromisos relacionados con diseño, construcción, operación, financiamiento y mantenimiento de infraestructura o servicios, así como la asignación de riesgos y la remuneración basada en niveles de servicio.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2008) complementa esta definición señalando que una APP es:

“Un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores), bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos del gobierno estén alineados con los de obtención de utilidad del sector privado, y en donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos”.

Por su parte, el Grupo del Banco Mundial sostiene que no existe una definición única, pero en general se entiende como:

“Un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público son suministradas por el sector privado bajo objetivos compartidos. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni llave en mano” (Banco Mundial, 2014).

Bajo esta lógica, las APP permiten al Estado panameño promover proyectos estratégicos en sectores clave como transporte, energía, telecomunicaciones o desarrollo urbano, integrando al sector privado no solo como ejecutor sino como cofinanciador, asumiendo riesgos y compromisos contractuales a largo plazo.

Esta figura se convierte así en una herramienta que, bien estructurada, posibilita el desarrollo de infraestructura con estándares de calidad, eficiencia en la ejecución y transferencia de conocimientos y capacidades. La clave para su éxito

radica en una correcta distribución de riesgos entre las partes, asignándolos a quien esté en mejor posición para gestionarlos eficazmente, de acuerdo con las características particulares de cada proyecto.

En conclusión, un contrato de Asociación Público–Privada (APP) puede definirse como un acuerdo a largo plazo entre una entidad del sector público y un agente del sector privado, orientado a desarrollar, mantener y operar infraestructura o servicios públicos bajo estándares definidos, con una distribución eficiente de riesgos y responsabilidades. Esta figura permite aprovechar las capacidades técnicas y financieras del sector privado en beneficio del interés público, siempre que exista una adecuada estructuración contractual, un marco regulatorio claro y mecanismos eficaces de supervisión y cumplimiento.

2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP)

En los contratos de Asociación Público–Privada (APP), el contratista del sector privado asume total o parcialmente el financiamiento para la construcción, explotación, operación y mantenimiento del activo público. Asimismo, debe afrontar una proporción significativa de los riesgos del proyecto, en función de las características de cada caso específico.

El retorno de la inversión realizada, así como los gastos operativos y de mantenimiento, puede estar total o parcialmente a cargo de la Entidad Pública Contratante y/o de los usuarios finales del servicio, dependiendo del modelo de remuneración acordado (autofinanciado o cofinanciado).⁴ Este esquema de distribución tiene como finalidad alinear los incentivos de ambas partes y asegurar la viabilidad económica del proyecto a largo plazo.

⁴ Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, “Que establece el régimen de las asociaciones público-privadas para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos”, Gaceta Oficial No. 28876-A. Artículo 5.

Adicionalmente, los contratos de APP establecen estándares de desempeño que deben ser cumplidos por el Contratista APP, expresados en niveles de servicio verificables. Estos estándares están directamente vinculados al esquema de pagos, lo cual fomenta una gestión eficiente por parte del privado y permite al Estado monitorear objetivamente la calidad de los servicios prestados.

En síntesis, el régimen de APP se caracteriza por su énfasis en la distribución eficiente de riesgos, la obligación del contratista de cumplir con niveles de servicio previamente definidos y el diseño de mecanismos contractuales que aseguren la sostenibilidad financiera y operativa de los proyectos.

2.2.2.1 AUTOFINANCIADO

Son aquellos proyectos en los que el contratista APP (inversor) recupera sus costos mediante los ingresos que percibe del usuario final, a través del cobro de tarifas, peajes, cuotas u otros cargos durante la vigencia del contrato. El objetivo es obtener una rentabilidad razonable en función del nivel de riesgo asumido por el contratista.

2.2.2.2 COFINANCIADO

Se refiere a proyectos que, por su naturaleza, requieren aportes financieros del Estado, ya sea mediante transferencias directas o garantías, especialmente cuando los ingresos del usuario final son inexistentes o insuficientes para cubrir los costos del proyecto. En estos casos, la Entidad Pública Contratante asume compromisos firmes o contingentes frente al contratista⁵.

⁵ Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, “Que establece el régimen de las asociaciones público-privadas para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos”, Gaceta Oficial No. 28876-A, Artículo 5.

Aunque existen distintos tipos de contratos para la colaboración entre el sector público y el privado, las APP se distinguen por priorizar una adecuada asignación de riesgos, asignándolos a la parte que mejor pueda gestionarlos, principio que busca maximizar el valor para la sociedad y optimizar el uso de los recursos públicos.

Ahora bien, el éxito de un contrato APP no solo depende de la voluntad de las partes, sino también de una adecuada preparación técnica. Se requiere tiempo y recursos para estructurar estos contratos con solidez. La experiencia de países como Perú, Colombia y Chile indica que la preparación de un proyecto de APP puede tardar entre seis meses y un año, dependiendo de la complejidad, y en algunos casos, hasta tres años para proyectos más ambiciosos (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2018).

2.2.3 PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP)

En todas las etapas relacionadas con el suministro de infraestructura pública y/o servicios mediante la modalidad de Asociación Público–Privada (APP), incluyendo, sin limitación, la evaluación, preparación, implementación y ejecución de proyectos y contratos, serán aplicables y de obligatorio cumplimiento los siguientes principios:

2.2.3.1 INTERÉS SUPERIOR DEL ESTADO

La sociedad titular del contrato de APP deberá garantizar en todo momento que se respete y salvaguarde el interés superior del Estado durante la ejecución del contrato, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 93 de 2019⁶.

⁶ Asamblea Nacional de Panamá. (2019). *Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, que crea el régimen de asociación público-privada*. Gaceta Oficial No. 28873.

2.2.3.2 TRANSPARENCIA

Este principio implica que toda información relevante, tanto cuantitativa como cualitativa, empleada para la toma de decisiones en las diferentes fases del proyecto (evaluación, adjudicación, implementación y rendición de cuentas), debe ser accesible al público, en concordancia con el principio de publicidad recogido en la legislación panameña sobre acceso a la información.

Como señala Pastor Kolmakova (2009)⁷, la transparencia es uno de los pilares fundamentales para asegurar legitimidad democrática y control ciudadano en los contratos APP.

Aunque es fundamental la promoción y publicidad de cada etapa del proceso de contratación APP, debe reconocerse que no toda la información es divulgable, en atención a las excepciones legales relativas a contenidos confidenciales o estratégicos. En consecuencia, cada entidad pública contratante deberá establecer mecanismos efectivos de transparencia, información y promoción, sin perjuicio del apoyo que puedan ofrecer otras instituciones del Estado desde sus respectivas plataformas o portales institucionales.

2.2.3.3 RESPONSABILIDAD PRESUPUESTARIA

La entidad pública contratante deberá contar con la capacidad de pago necesaria para adquirir y cumplir sus compromisos financieros, ya sean firmes o contingentes, derivados de la ejecución del contrato de APP durante toda su vigencia. Esta capacidad debe garantizarse sin comprometer la sostenibilidad en la prestación regular de los servicios objeto del contrato.

Las APP, sean autofinanciadas o cofinanciadas, y provengan de iniciativas públicas o privadas, implican la asunción de compromisos de pago de largo plazo

⁷ Pastor Kolmakova, G. (2009). *Régimen jurídico de las asociaciones público-privadas: experiencias, modelos y propuestas para América Latina*. CEPAL.

por parte del Estado. Estos compromisos pueden ser firmes, es decir, obligaciones de pago específicas y cuantificables, o contingentes, activables solo ante la ocurrencia de ciertos eventos definidos contractualmente (como los denominados “contingentes fiscales”).

De acuerdo con Rivas (2017)⁸, la sostenibilidad fiscal en contratos APP depende no solo de la planificación financiera, sino también del adecuado control de riesgos fiscales contingentes.

Dado que el ciclo presupuestario panameño es de naturaleza anual, existe el riesgo de que los pagos comprometidos no coincidan con la disponibilidad oportuna de recursos. Por ello, la normativa sobre APP exige que las entidades públicas consideren su capacidad presupuestaria en términos de monto y oportunidad, a fin de no comprometer el equilibrio fiscal, la sostenibilidad de las finanzas públicas ni la continuidad del servicio público.

2.2.3.4 ASIGNACIÓN ADECUADA DE RIESGOS

La asignación adecuada de riesgos es una medida clave en la estructuración y ejecución de los contratos de Asociación Público-Privada (APP) y, en muchos casos, se considera una herramienta eficiente para controlar diversos aspectos contractuales. Su eficacia, sin embargo, depende directamente de cómo se gestionen dichos riesgos y de la claridad con la que se asignen las responsabilidades entre el sector público y el sector privado.

En los contratos APP, la distribución de riesgos tiende a favorecer la transferencia al contratista APP, buscando que estos sean asumidos por la parte con mayores capacidades para administrarlos y mitigarlos. Esta asignación debe considerar el perfil de riesgos del proyecto, el interés público, la viabilidad financiera y, en

⁸ Rivas, C. (2017). *Evaluación fiscal de proyectos APP: lecciones de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000767>

especial, el control del costo fiscal asociado, tanto en compromisos firmes como contingentes (Ley 93 de 2019, art. 8).

En general, salvo en casos excepcionales, los riesgos asociados al diseño, construcción, financiamiento, demanda, operación y/o mantenimiento son asumidos por el contratista APP. Este principio, vinculado con el de “valor por dinero”, exige que los riesgos sean asignados según la experiencia, conocimientos o herramientas que permitan prevenir o mitigar los eventos adversos al menor costo posible para el Estado.

Para una distribución eficaz, la normativa panameña exige que se analice el perfil de riesgos en cada proyecto. En este sentido, los riesgos retenidos por el Estado son relevantes para la evaluación del impacto fiscal, por lo que deben ser definidos, identificados, cuantificados y asignados a quien le resulte menos costoso prevenirlos o asumirlos en caso de que se materialicen.

No deben transferirse riesgos al contratista únicamente para mejorar indicadores contables o financieros, sino que su distribución debe reflejar una política consciente y eficiente de administración de riesgos. Como señala Rodríguez (2007), las mejores prácticas requieren que la gestión del riesgo sea abordada con una estrategia clara, iniciando con la identificación de los riesgos, su correspondiente valoración y su asignación adecuada (p. 17).

La doctrina ha consensuado que las fases principales para la asignación de riesgos son:

1. Identificación: considerar todos los riesgos que puedan representar una amenaza para el proyecto, según la naturaleza específica del mismo (por ejemplo, los riesgos en un aeropuerto no son iguales a los de una represa).

2. Determinación de probabilidad: evaluar la probabilidad e intensidad de cada riesgo para definir respuestas adecuadas y determinar cuál de las partes se encuentra en mejor posición para asumirlos.

3. Asignación: definir claramente cuál parte será responsable de cada riesgo, asumiendo sus efectos sin indemnización de la otra.

En resumen, la asignación adecuada de riesgos contribuye al éxito de los proyectos de APP si se basa en una evaluación realista de las capacidades de cada parte. El contrato debe contener cláusulas flexibles que permitan adaptarse a cambios imprevistos, además de mecanismos de transparencia y supervisión continua.

Gestionada con responsabilidad, esta herramienta puede fortalecer la sostenibilidad, la eficiencia y la estabilidad del régimen APP.

2.2.3.5 COMPETENCIA

Los procesos de selección de contratistas APP se efectuarán mediante un procedimiento de contratación transparente y competitivo, respetando los principios de igualdad y publicidad establecidos en esta Ley, y lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones de la Ley 22 de 2006, con el fin de promover la participación del mayor número de agentes económicos y seleccionar al contratista APP que pueda suministrar la infraestructura y/o servicio de la forma más eficiente, cumpliendo con los requisitos del pliego de cargos correspondiente. Del mismo modo, dichos procedimientos desincentivarán conductas anticompetitivas, y contemplarán, según sea establecido por la entidad pública contratante en el pliego de cargos, para cada caso, medidas para evaluar propuestas riesgosas.

Debido a su propia naturaleza, los contratos de APP tienen carácter monopólico, ya que asignan a un determinado inversionista privado la explotación de un bien

o servicio público por un período determinado pero prolongado. De acuerdo con ello, mediante el principio de competencia se estipula que los procesos de promoción de la inversión privada están orientados a generar competencia entre los participantes, dentro de un marco de igualdad de trato.

Con dicho principio se busca promover la participación del mayor número de interesados posible, a fin de que exista una verdadera competencia por el proyecto y que, consecuentemente, se pueda elegir al postor con mejor capacidad técnica y experiencia para cumplir con la finalidad del proyecto⁹.

2.2.3.6 FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

Deberán implementarse mecanismos que permitan la participación y fortalecimiento de las entidades públicas sujetas a esta Ley, incluyendo los gobiernos locales, en la identificación, diseño, evaluación y fiscalización de los proyectos a ejecutarse bajo la modalidad de APP.

2.2.3.7 NO DELEGACIÓN DE FUNCIONES PÚBLICAS

Las funciones de fiscalización y regulación en la implementación y administración de los proyectos de APP, así como otras actividades de exclusiva competencia del Estado, no podrán delegarse al contratista APP como parte del contrato de APP. De igual forma, en caso de proyectos de APP que involucren la construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructuras dedicadas a prestar servicios de salud o educación, la prestación de los servicios de salud o educación, según sea el caso, relacionados con la infraestructura correspondiente, seguirá siendo competencia exclusiva del Estado y no podrá ser delegada al contratista APP.

⁹ Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas. (2020). *Guía metodológica para la estructuración de proyectos APP*. <https://www.snapp.gob.pa>

2.2.3.8 RESPONSABILIDAD FISCAL

En la estructuración, celebración y administración de los contratos de APP, así como en las disposiciones que se establezcan en esta Ley y su reglamento, deberá ejercerse la responsabilidad fiscal establecida en la Ley 34 de 2008 y su reglamento¹⁰.

2.2.3.9 INTEGRIDAD

La conducta de quienes participan en los procesos de selección en relación con proyectos de APP deberá estar, en todo momento, regida por la honestidad, la rectitud, la honradez y la veracidad, evitando cualquier práctica contraria a la Ley y sus principios.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 840 de 31 de diciembre de 2020, el principio de integridad se aplicará a quienes participen en los procesos de selección de contratista APP, y se extenderá a todos aquellos que intervengan en la ejecución de los contratos de APP¹¹. Para efectos de su cumplimiento, a propuesta de la Secretaría Nacional de APP, el Ente Rector aprobará oportunamente la política institucional de integridad y transparencia, implementando estrategias que promuevan la ética pública. Dicha política será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades comprendidas en el ámbito de la Ley. En la misma deberán incluirse medidas para evitar la colusión, así como medidas anticorrupción y de promoción de la transparencia y buenas prácticas en la contratación APP, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 93 de 2019.

¹⁰ Asamblea Nacional. (2008). *Ley 34 de 5 de junio de 2008. Que dicta normas de responsabilidad social fiscal y crea el Consejo Fiscal*. Gaceta Oficial No. 26052.

¹¹ República de Panamá. (2020). *Decreto Ejecutivo N.º 840 de 31 de diciembre de 2020, que reglamenta la Ley 93 de 2019 que regula las asociaciones público-privadas*. Gaceta Oficial No. 29173.

2.2.3.10 VALOR POR DINERO

El mecanismo que se utilice por el sector público para la determinación de elegibilidad de un proyecto de APP, así como la selección de contratista APP, deberá procurar la combinación óptima entre los costos y la calidad del servicio público ofrecido al usuario final, de manera que la implementación del proyecto mediante esta modalidad genere mayor beneficio al Estado que si se realizara mediante mecanismos distintos a la APP. De esta forma, se busca maximizar la satisfacción del usuario final y optimizar el valor por dinero proveniente de los recursos públicos.

De acuerdo con la normativa vigente, el principio de valor por dinero tiene como objetivo la búsqueda del equilibrio entre costo y calidad, acompañado de una adecuada distribución de riesgos en todas las fases del proyecto APP¹².

La generación de valor por dinero en las fases de desarrollo de las APP es responsabilidad de la entidad pública y puede darse, entre otros momentos, al:

- Priorizar los proyectos que generen mayor valor para la sociedad en su conjunto, considerando el uso eficiente de los recursos.
- Seleccionar la modalidad de ejecución más adecuada, de acuerdo con los criterios de elegibilidad.
- Identificar los riesgos y asignarlos a la parte con mayor capacidad para gestionarlos.
- Asegurar condiciones de competencia mediante un proceso de promoción transparente y equitativo.

Es esencial que el valor por dinero no solo sea observado al momento de adjudicar el contrato, sino que se conserve durante toda la ejecución contractual. En caso de requerirse renegociación, esta debe hacerse de forma transparente y conforme

¹² Asamblea Nacional. (2019). *Ley 93 de 19 de septiembre de 2019. Que regula las asociaciones público-privadas en la República de Panamá*. Gaceta Oficial No. 28885-C

a las condiciones originales del contrato, respetando lo establecido en la normativa vigente.

2.2.3.11 ENFOQUE DE RESULTADOS

Las entidades públicas contratantes, en el desarrollo de sus funciones, deberán adoptar las acciones que permitan la ejecución del proyecto de APP dentro de los respectivos plazos y eviten retrasos derivados de meros formalismos, así como identificar e implementar acciones orientadas a resolver la problemática que pudiera afectar los proyectos de APP y brindar el apoyo para la ejecución exitosa de estos en beneficio del usuario final.

En efecto, las decisiones que tomen las entidades públicas deben garantizar la eficiencia y efectividad de la ejecución de los proyectos de APP, identificando a priori las acciones necesarias para el cumplimiento exitoso del contrato y su finalidad social¹³.

2.2.3.12 RENDICIÓN DE CUENTAS

Los procesos de selección y ejecución de proyectos de APP deberán incluir mecanismos de registro, reporte, supervisión, evaluación y fiscalización que permitan un adecuado ejercicio de rendición de cuentas por parte del contratista APP, en beneficio del usuario final.

Del mismo modo, permitirán la rendición de cuentas de los funcionarios públicos que participen en la toma de decisiones en las distintas fases de los procesos de APP, desde el inicio de la estructuración hasta la terminación de los contratos APP. La responsabilidad por el diseño, estructuración, implementación y supervisión de los proyectos recae en la entidad pública contratante, mientras que la participación de otras instancias, como el Ente Rector, la Secretaría Nacional

¹³ Asamblea Nacional. (2019). *Ley 93 de 19 de septiembre de 2019*. Gaceta Oficial No. 28885-C.

de APP, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República— se limita al ámbito de sus competencias legales¹⁴.

Dentro de los principios, cabe destacar también el **principio de planificación**, el cual establece que el Estado, a través de los ministerios y gobiernos locales, debe priorizar y orientar el desarrollo ordenado de las APP conforme a las prioridades nacionales, sectoriales, regionales y locales, considerando en ello la política de descentralización del país¹⁵. La planificación de la cartera de proyectos debe contemplar las necesidades institucionales y el impacto socioeconómico de los proyectos, generando una cartera referencial propia para cada entidad pública.

Dado el alcance complejo y de largo plazo de este tipo de contratos, se requiere también un compromiso activo con la sociedad civil para el uso exitoso de las APP, en especial cuando estas están dirigidas a proveer servicios públicos esenciales. Por ello, la **consulta activa** y el involucramiento de los actores relevantes del entorno, incluidos los usuarios finales, deben integrarse al proceso de formulación y ejecución del proyecto, asegurando así su legitimidad y sostenibilidad social.

2.2.4 PRINCIPALES VENTAJAS DE LOS CONTRATOS APP.

- **Estructuración del proyecto orientada a cumplir plazos y evitar sobrecostos.**

La correcta estructuración de un contrato APP busca incentivar al contratista a cumplir con los plazos de inicio de operación, reduciendo el riesgo de sobrecostos por mayor permanencia. La asignación de riesgos es un elemento clave para garantizar el éxito de este tipo de contratos; cuando se distribuyen de forma desequilibrada, pueden afectar

¹⁴ Secretaría Nacional de Asociación Público-Privada. (2022). *Guía para la estructuración de proyectos APP en Panamá* (p. 28).

¹⁵ República de Panamá. (2020). *Decreto Ejecutivo No. 840 de 31 de diciembre de 2020, que reglamenta la Ley 93 de 2019*. Gaceta Oficial No. 29173.

negativamente los tiempos de ejecución y los costos proyectados¹⁶. Una asignación inapropiada, que sobrecargue de responsabilidades a cualquiera de las partes, puede derivar en retrasos, sobrecostos y deficiencias en la ejecución. Por ello, resulta esencial que cada riesgo sea asumido por la parte que cuente con mayor capacidad para gestionarlo, con el objetivo de minimizar impactos adversos sobre el presupuesto y el cronograma.

- **Prestación de servicios de calidad con indicadores de desempeño.** Los contratos APP persiguen la provisión de servicios de calidad, respaldada por indicadores objetivos que permitan medir el desempeño del contratista durante toda la vigencia del contrato¹⁷.
- **Remuneración condicionada a la disponibilidad y calidad del servicio.** En este modelo contractual, la remuneración se encuentra vinculada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio y al mantenimiento de estándares de calidad en cada etapa del proyecto¹⁸.
- **Interés del contratista en la rápida entrada en operación.** Dado que la recuperación de la inversión depende de la puesta en marcha del servicio, el contratista APP se ve incentivado a ejecutar las obras sin demoras innecesarias, buscando reducir el tiempo entre la inversión y el retorno económico.
- **Mantenimiento y conservación a largo plazo.** El contratista APP asume la responsabilidad de mantener la infraestructura

¹⁶ Secretaría Nacional de Asociación Público-Privada. (2022). *Guía para la estructuración de proyectos APP en Panamá* (pp. 45-46).

¹⁷ Asamblea Nacional. (2019). *Ley 93 de 19 de septiembre de 2019. Que regula las asociaciones público-privadas en la República de Panamá*. Gaceta Oficial No. 28885-C.

¹⁸ República de Panamá. (2020). *Decreto Ejecutivo N.º 840 de 31 de diciembre de 2020, que reglamenta la Ley 93 de 2019*. Gaceta Oficial No. 29173.

en óptimas condiciones durante toda la vigencia contractual, lo que promueve la calidad constructiva y asegura que se cumpla la finalidad pública del servicio.

- **Asignación estratégica de riesgos.**
En contraste con la contratación pública tradicional, los contratos APP distribuyen los riesgos a la parte, pública o privada, que pueda administrarlos de forma más eficiente. Esta asignación estratégica se traduce en beneficios para el Estado, al optimizar recursos y mejorar la prestación de servicios e infraestructuras esenciales.

2.2.5 Principales desventajas de los contratos APP

- **Complejidad contractual y administrativa:**
La estructuración de un contrato APP implica múltiples fases, análisis técnicos especializados y una coordinación interinstitucional constante, lo que puede generar procesos largos y elevados costos de transacción. La complejidad administrativa demanda capacidades técnicas sólidas por parte del Estado, especialmente para supervisar el cumplimiento del contrato y las obligaciones asumidas por el sector privado.
- **Riesgo de endeudamiento contingente del Estado.**
Aunque las APP buscan reducir la carga presupuestaria directa, los compromisos contractuales pueden convertirse en pasivos contingentes para el Estado, especialmente en escenarios de incumplimiento o renegociación. Si el proyecto no alcanza los niveles de servicio previstos, el Estado podría asumir costos adicionales o incluso responsabilidades financieras no previstas inicialmente.

- **Desigualdad en la negociación.**

Cuando el Estado no cuenta con suficiente capacidad técnica o experiencia en estructuración contractual, existe el riesgo de que la parte privada imponga condiciones favorables a sus intereses. La asimetría en el conocimiento técnico y financiero puede limitar la capacidad del Estado para negociar adecuadamente y proteger el interés público.

- **Posibilidad de renegociaciones onerosas.**

La duración prolongada de los contratos APP puede derivar en renegociaciones que modifiquen las condiciones iniciales, incrementen los costos o alteren la distribución de riesgos. En ausencia de mecanismos de control y transparencia, las renegociaciones podrían generar impactos fiscales adversos y comprometer la sostenibilidad del proyecto a largo plazo.

2.3 ESTRUCTURA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA Y SU IMPACTO EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS APP.

En este apartado se analizará la estructura técnico-administrativa que interviene en los contratos de Asociación Público-Privada en Panamá, con el objetivo de comprender su influencia en la estructuración y ejecución de los proyectos APP. La identificación de los actores, sus competencias y la coordinación entre ellos resulta clave para garantizar una ejecución eficaz, transparente y ajustada al interés público.

En el contexto panameño, la ejecución de proyectos bajo la modalidad de APP involucra a diversas instituciones con funciones específicas a lo largo del ciclo de vida del contrato.

A continuación, se describen los principales actores y sus competencias:

2.3.1 Ente Rector (ER)

El Ente Rector es el órgano encargado de coordinar y supervisar la implementación del modelo de APP en el país.

Legalmente, el Ente Rector es el Ministerio de la Presidencia, conforme a lo establecido en la Ley 93 de 2019 y el Decreto Ejecutivo 840 de 2020.

No obstante, la función técnica y operativa del Ente Rector se ejerce a través de la Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas (SNAPP), que actúa como su unidad especializada para la estructuración, evaluación y seguimiento de los proyectos.

Funciones principales del Ente Rector:

- Coordinar las políticas y las estrategias de APP a nivel nacional.
- Supervisar la ejecución de los proyectos de APP, asegurando que cumplan con los objetivos establecidos.
- Brindar apoyo técnico a las entidades públicas contratantes (EPC) en la estructuración de los proyectos.
- Asegurar el cumplimiento de los marcos regulatorios y los procedimientos establecidos para la implementación de las APP.

2.3.2 Entidad Pública Contratante (EPC)

La Entidad Pública Contratante (EPC) es la institución del sector público responsable de ejecutar el proyecto bajo la modalidad de APP, y puede ser cualquier entidad del Estado que necesite la ejecución de un proyecto de infraestructura o servicio público, como ministerios, municipios o entidades autónomas.

Funciones principales de la EPC:

- Definir las necesidades del proyecto y presentar la propuesta de la APP.
- Coordinar con la SNAPP para la estructuración técnica y financiera del proyecto.
- Liderar la licitación y adjudicación de los contratos de APP.
- Supervisar la ejecución del proyecto, asegurando que se cumpla con los estándares de calidad, plazos y presupuesto.
- Gestionar la relación con el socio privado y asegurar que se respeten las cláusulas contractuales.

2.3.3 Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas (SNAPP)

La Secretaría Nacional de Asociación Público-Privada es una unidad técnica y administrativa adscrita al Ministerio de la Presidencia, encargada de coordinar y dar seguimiento a todas las fases del ciclo de los proyectos APP. Esta Secretaría actúa como soporte técnico del Ente Rector. Su estructura interna está conformada por personal especializado en planificación, análisis financiero, jurídico y seguimiento de proyectos, lo cual le permite operar como órgano articulador entre las entidades públicas y el sector privado.

Funciones principales de la SNAPP:

- Proveer asistencia técnica a las entidades públicas contratantes (EPC) en la estructuración de proyectos de APP.
- Evaluar la viabilidad de los proyectos, tanto técnica como financieramente.
- Establecer lineamientos para la implementación de las APP, garantizando que se sigan los procedimientos legales y administrativos adecuados.
- Coordinar la colaboración entre las partes interesadas (público y privado).
- Actuar como entidad central para la gestión y monitoreo de los proyectos a lo largo de su ciclo de vida.

2.3.4 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene un papel clave en la gestión financiera de los proyectos de APP, especialmente en lo que respecta a la evaluación y aprobación de las implicaciones fiscales y presupuestarias del proyecto.

Funciones principales del MEF:

- Evaluar la viabilidad financiera de los proyectos, asegurándose de que sean sostenibles y no perjudiquen las finanzas públicas.
- Gestionar los recursos públicos destinados a los proyectos de APP, garantizando que el financiamiento sea adecuado y eficiente.
- Asegurar que los proyectos de APP no generen desequilibrios fiscales ni comprometan el presupuesto del Estado.
- Aprobar las condiciones financieras de los contratos de APP, asegurando la viabilidad económica de los mismos.

2.3.5 Contraloría General de la República (CGRP)

La Contraloría General de la República (CGRP) desempeña un papel fundamental en el control y la fiscalización de los proyectos de APP, asegurando la transparencia y el cumplimiento de la normativa en todo el proceso.

Funciones principales de la CGRP:

- Revisar y aprobar los contratos y las modificaciones contractuales para asegurarse de que se ajusten a la ley y los principios de eficiencia y legalidad.
- Supervisar el uso de los recursos públicos para garantizar que se gestionen de manera adecuada y se eviten posibles desvíos de fondos.

- Realizar auditorías y controles sobre la ejecución de los proyectos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en cada etapa del proyecto.
- Asegurar que las licencias y permisos sean otorgados siguiendo procedimientos transparentes y conforme a la ley.

Como se observa, la participación del Ente Rector, la Secretaría Nacional de APP, la Entidad Pública Contratante y demás organismos involucrados constituye una red de gobernanza que, si bien aporta control y rigor técnico al proceso, también puede generar demoras o duplicidades si no existe una adecuada coordinación. Por ello, es indispensable fortalecer la capacidad técnica de estas instituciones, mejorar los mecanismos de comunicación interinstitucional y garantizar procedimientos ágiles que permitan avanzar con proyectos APP sin sacrificar la transparencia ni el control. La eficiencia del esquema técnico-administrativo es un factor determinante para el éxito de este tipo de contratos.

2.4 LA PLANIFICACIÓN EN LOS CONTRATOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADAS

En los contratos de Asociación Público-Privada, la planificación constituye un elemento esencial para garantizar su buen desempeño. Este concepto se vincula con el cumplimiento del objeto contractual dentro del plazo previsto, bajo las condiciones previamente establecidas y conforme al presupuesto aprobado. En el ámbito estatal, el mayor desafío que enfrenta la planificación es optimizar el uso de los recursos, reducir los costos, anticipar y superar eventualidades, y asegurar que las obras cumplan con la finalidad pública para la cual fueron concebidas.

El principio de planificación implica el deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados, tales como estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, análisis de suelos, y evaluaciones financieras y ambientales, con el

objetivo de definir con claridad el objeto contractual, las obligaciones de las partes, la distribución de riesgos y el precio, así como estructurar apropiadamente su financiación y facilitar que los interesados diseñen sus ofertas y gestionen diversas fuentes de recursos (Pastor Kolmakova, 2017).

Desde una perspectiva preventiva, la planificación se caracteriza por proyectar eventos futuros previamente analizados, permitiendo anticipar sus posibles efectos y diseñar soluciones oportunas. No obstante, su alcance no se limita a evitar problemas: también orienta los proyectos hacia su finalidad social y su coherencia con las prioridades gubernamentales. En Panamá, por ejemplo, la planificación fue decisiva en la estructuración del proyecto de Rehabilitación y Mantenimiento de la Carretera Panamericana Este, asegurando que respondiera a necesidades regionales de movilidad y a políticas de conectividad nacional. Experiencias similares se observan en Colombia, donde el programa de concesiones viales 4G permitió reducir demoras históricas mediante estudios previos más robustos¹⁹, y en Perú, donde la planificación del Metro de Lima permitió sostener un megaproyecto en medio de alternancias políticas y ajustes presupuestarios²⁰.

2.4.1 Beneficios de una planificación adecuada en las APP

Una planificación sólida genera beneficios directos tanto para el Estado como para el contratista. Entre los más relevantes se destacan:

- **Mayor precisión en los costos del proyecto**, reduciendo la probabilidad de sobrecostos derivados de factores previsibles.
- **Prevención de retrasos y renegociaciones**, al contar con estudios técnicos que reducen incertidumbres y vacíos contractuales.

¹⁹ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (2018). *Informe de avance de las concesiones viales 4G*. Gobierno de Colombia.

²⁰ Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2019). *Evaluación del proyecto Línea 1 del Metro de Lima*. Gobierno del Perú.

- **Asignación más eficiente de riesgos**, al identificar desde el inicio qué parte está en mejores condiciones para gestionarlos.
- **Mejora en la transparencia y en la toma de decisiones**, pues la existencia de análisis previos sólidos permite justificar la contratación y disminuir la discrecionalidad.
- **Mayor viabilidad financiera**, al aportar certidumbre a los inversionistas y facilitar el cierre financiero.
- **Incremento de la confianza público-privada**, indispensable para atraer consorcios de alto nivel técnico.
- **Coherencia con los planes de desarrollo nacional y sectorial**, lo cual evita proyectos inconexos o de baja prioridad.

2.4.2 Impacto

Una planificación adecuada fortalece la capacidad institucional, promueve la eficiencia en el uso de recursos y contribuye a que los proyectos de infraestructura generen beneficios sociales sostenibles, tales como seguridad vial, continuidad en la prestación de servicios y mejoras tangibles en la calidad de vida de la población.

La formación del contrato administrativo, incluidos los contratos APP, obedece a un procedimiento estructurado y riguroso, dado que implica el uso de recursos públicos para alcanzar objetivos de interés general. Ello requiere la identificación precisa de necesidades, prioridades y oportunidades; la evaluación de costos y calidad; y la prevención del dispendio de recursos, la duplicidad de esfuerzos, la improvisación administrativa o la promoción de negocios orientados a intereses particulares. En coherencia con ello, el ciclo contractual de una APP integra etapas de planificación, programación, ejecución y liquidación, todas sujetas a estrictos controles. La planificación, por tanto, no se limita a la fase contractual, sino que se articula con las etapas precontractual y postcontractual, constituyendo

un mecanismo preventivo frente a imprevistos que puedan comprometer la viabilidad técnica o financiera del proyecto. A diferencia de los contratos privados, que pueden surgir con mayor flexibilidad, los contratos administrativos requieren evaluación previa, disponibilidad presupuestaria y aprobación formal antes de su firma, asegurando así un elevado nivel de control y reduciendo la probabilidad de riesgos y sobrecostos.

En este contexto, la revisión del principio de planificación evidencia que su adecuada aplicación no solo constituye un requisito técnico-administrativo, sino una condición estructural para garantizar la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura pública. La experiencia comparada demuestra que la planificación rigurosa es la diferencia entre proyectos exitosos, capaces de generar valor por dinero y beneficios sociales sostenibles, y aquellos que derivan en sobrecostos, retrasos o incluso en el fracaso contractual. Para Panamá, donde el régimen APP aún se encuentra en una etapa inicial de consolidación institucional, fortalecer esta fase resulta imprescindible para evitar improvisaciones, mejorar la calidad del gasto y construir confianza entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía. La planificación, en consecuencia, debe asumirse como un proceso continuo cuya calidad incide directamente en el desempeño global del contrato y en el cumplimiento de los fines públicos que justifican su existencia.

2.5 GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS DE APP

Un contrato de APP correctamente estructurado reduce los vacíos que podrían derivarse de la incertidumbre y limita las interpretaciones que desvirtúen su esencia. Para ello, su diseño debe contemplar aspectos como la delimitación precisa de los bienes involucrados, la adecuada asignación de competencias y riesgos, la posible utilización de mecanismos fiduciarios, el restablecimiento del equilibrio económico-financiero, la definición de garantías, la inclusión de

especificaciones técnicas, así como los métodos para la solución de controversias²¹.

En este marco, los **riesgos y su asignación** constituyen uno de los elementos más relevantes al evaluar la viabilidad de un proyecto APP y ponderar sus ventajas y desventajas. El papel del derecho, en este contexto, no consiste en determinar qué riesgos pueden presentarse, pues estos varían según el sector, el alcance y la complejidad del proyecto, sino en establecer principios y mecanismos que permitan **atribuir equitativamente** las consecuencias derivadas de la materialización de uno o más riesgos en un contrato específico²².

En la práctica, la normativa panameña distingue dos momentos clave para el tratamiento de riesgos:

- **Etapas de diseño y construcción**, donde son frecuentes riesgos asociados al diseño técnico, construcción, adquisición o expropiación de terrenos, hallazgos geológicos o arqueológicos, impactos ambientales, interferencias con otras infraestructuras, y la obtención de permisos y licencias.
- **Etapas de operación y mantenimiento**, en la que se presentan riesgos vinculados a variaciones en los ingresos, sobrecostos de explotación, inflación, deterioro o mantenimiento de la infraestructura, eventos de fuerza mayor, y cambios regulatorios o normativos²³.

Sin embargo, la regulación vigente presenta **debilidades significativas** en materia de gestión de riesgos durante la ejecución de los proyectos APP. Si bien existen **lineamientos para la asignación de riesgos**, estos tienen un carácter principalmente orientativo, carecen de **obligatoriedad jurídica** y no ofrecen una metodología estándar que permita su aplicación sistemática. Esta ausencia de

²¹ Pastor Kolmakova, G. (2017). *Contratación pública: principios y procedimientos*. Editorial Jurídica.

²² Rodríguez, M. (2007). *Gestión de riesgos en la contratación administrativa*. Editorial Síntesis.

²³ Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas [SNAPP]. (2021). *Lineamientos para la asignación de riesgos en contratos APP*. Ministerio de la Presidencia de Panamá.

directrices vinculantes puede generar disparidades en la gestión contractual y reducir la eficiencia en la mitigación de contingencias²⁴.

En consecuencia, la adopción de **marcos normativos más robustos** que integren metodologías claras, criterios de evaluación y mecanismos de seguimiento de riesgos, resulta fundamental para reforzar la estabilidad y sostenibilidad de los contratos APP en el tiempo.

2.5.1 Definición del Riesgo Contractual

En un sentido general, la Real Academia Española define el riesgo como la *contingencia o proximidad de un daño; una cosa que puede suceder o no, y que puede ser prevista o imprevista*²⁵. Esta noción pone de relieve su carácter potencial y la incertidumbre inherente a su ocurrencia.

En el contexto de proyectos de infraestructura y contratación pública, el riesgo puede entenderse como la posibilidad de que el proyecto, sus eventos, el impacto y la dinámica de sus resultados se desarrollen de forma distinta a lo previsto por las partes²⁶. Dicho de otro modo, implica la probabilidad de desviaciones, en plazos, costos, calidad o desempeño, respecto de lo planificado.

Desde una perspectiva económica, el riesgo se concibe como la pérdida financiera que el inversionista debe afrontar al destinar sus recursos líquidos y su capital humano a un proyecto determinado²⁷. Esta acepción enfatiza la exposición patrimonial y la necesidad de mecanismos de cobertura o mitigación.

²⁴ OCDE. (2016). *Principios de gobernanza pública para proyectos de infraestructura*. OCDE Publishing.

²⁵ Real Academia Española. (2023). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). RAE.

²⁶ Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas [SNAPP]. (2021). *Lineamientos para la asignación de riesgos en contratos APP*. Ministerio de la Presidencia de Panamá.

²⁷ Cruz, J. (2015). *Economía de la infraestructura y gestión de riesgos*. Editorial Jurídica Continental.

En términos jurídicos, el riesgo se entiende como el peligro de naturaleza especial frente al cual una parte está obligada a soportar la pérdida o el deterioro que una cosa sufre por caso fortuito o fuerza mayor²⁸.

En el marco de las contrataciones públicas, se asocia a circunstancias imprevistas que pueden afectar la economía del contrato o de la inversión, generando un desequilibrio económico respecto de lo pactado. En tales supuestos, surge la obligación de la Administración Pública de restablecer la ecuación contractual, aun sin una asignación previa de riesgos, dado que esta facultad suele estar atribuida al Estado por disposición legal como parte de sus deberes esenciales²⁹.

2.5.2 Tipos de riesgos en los Contratos de APP

A continuación, se presentan algunos de los riesgos más recurrentes en la ejecución de proyectos regulados bajo el esquema de las Asociaciones Público-Privadas (APP). La identificación, asignación y gestión adecuada de estos riesgos constituye un elemento esencial para garantizar la viabilidad técnica, económica y social del proyecto.

➤ Riesgos ambientales

En la actualidad, los Estados reconocen su responsabilidad frente al impacto ambiental que pueden generar determinados proyectos de infraestructura. El riesgo ambiental se relaciona con el daño al entorno natural o social derivado de la actividad humana en el marco de un proyecto APP³⁰. Este riesgo también incluye el incumplimiento de obligaciones legales o reglamentarias de carácter ambiental, como las medidas correctoras establecidas en los estudios de impacto ambiental, licencias, planes de manejo, permisos y obligaciones de

²⁸ Cabanellas, G. (2008). *Diccionario enciclopédico de derecho usual* (T. VII). Editorial Heliasta.

²⁹ Pastor Kolmakova, G. (2017). *Contratación pública: principios y procedimientos*. Editorial Jurídica.

³⁰ Rodríguez, M. (2007). *Gestión ambiental en proyectos de infraestructura*. Editorial Ecojuris.

mitigación, así como las tareas de monitoreo y control de pasivos ambientales³¹.

Asimismo, la insuficiencia del marco normativo nacional frente a los estándares internacionales de protección ambiental agrava este riesgo. En este sentido, destacan los *Principios de Ecuador*, un marco de gestión para que las instituciones financieras identifiquen, evalúen y gestionen el riesgo social y ambiental en proyectos que financian o asesoran, incorporando criterios de debida diligencia y sostenibilidad³².

➤ **Riesgos arqueológicos.**

El riesgo arqueológico hace referencia a la aparición de restos históricos relevantes que pueden interrumpir, encarecer o incluso imposibilitar la ejecución de un contrato APP, debido a la necesidad de preservación del patrimonio cultural³³. Este tipo de riesgo puede generar importantes retrasos y sobrecostos, especialmente cuando se requiere la realización de intervenciones arqueológicas en la zona de obra.

La asignación de este riesgo dependerá de factores como la ubicación y naturaleza del proyecto, así como la información técnica disponible para las partes. El contrato debe especificar, al menos, la obligación de obtener permisos y autorizaciones, y regular la responsabilidad en el levantamiento o rescate de restos arqueológicos.

³¹ Morón, E. (2016). *Contratación público-privada: aspectos legales y financieros*. Fondo Editorial Universitario.

³² The Equator Principles Association. (2020). *The Equator Principles (EP4)*. <https://equator-principles.com>

³³ Morón, E. (2016). *Contratación público-privada: aspectos legales y financieros*. Fondo Editorial Universitario.

➤ **Riesgos de diseño.**

Este riesgo surge de errores o deficiencias en el diseño del proyecto que afectan negativamente el costo, la calidad de la infraestructura, el nivel de servicio o los plazos de entrega. En la mayoría de los casos, se recomienda que el riesgo recaiga en el contratista o concesionario, dado que los estudios técnicos definitivos para la ejecución suelen ser elaborados por este actor³⁴.

Sin embargo, si el diseño ha sido elaborado por la entidad pública o por un tercero contratado específicamente para ello, la responsabilidad debe recaer sobre quien realizó los estudios técnicos. Esta precisión cobra relevancia en esquemas en los que las fases de diseño y ejecución se adjudican a diferentes empresas.

La adecuada gestión de este riesgo exige una planificación minuciosa en la etapa de anteproyecto y diseño definitivo, considerando factores como el terreno, el subsuelo, la necesidad de expropiaciones, la posibilidad de hallazgos arqueológicos, el método constructivo, los materiales y los acabados. Se le considera un “riesgo madre” por su capacidad de originar otros riesgos si no se gestiona correctamente.

Cabe señalar que la existencia de sobrecostos en contratos APP por encima de lo previsto cuestiona la eficiencia del modelo, cuyo fundamento teórico radica en que el sector privado puede gestionar de manera más eficaz el ciclo completo del proyecto (diseño, construcción, operación y mantenimiento)³⁵.

³⁴ Pastor Kolmakova, G. (2017). *Contratación pública: principios y procedimientos*. Editorial Jurídica.

³⁵ Grimsey, D., & Lewis, M. (2005). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.

➤ **Riesgos de Construcción.**

El riesgo de construcción se vincula con todos aquellos eventos que generan sobrecostos y/o extensiones de plazo durante la fase constructiva de un proyecto. Este riesgo puede originarse a partir de factores técnicos, financieros, ambientales, económicos, regulatorios o incluso por modificaciones pactadas entre las partes³⁶.

De acuerdo con Morón³⁷, las principales causas de este tipo de riesgo incluyen: variaciones en los precios de materiales o equipamiento, necesidad de partidas no previstas, retrasos en la entrega de terrenos, ausencia de permisos, demora en la aprobación de obras, retrasos en procesos de expropiación, modificaciones solicitadas por el Estado y defectos en la ejecución.

➤ **Riesgo de expropiación.**

En el contexto de los proyectos de Asociación Público-Privada (APP), uno de los factores críticos es la disponibilidad de los terrenos donde se desarrollarán las obras. La falta de acceso oportuno a los predios puede generar retrasos, aumentar los costos e incluso comprometer la continuidad del proyecto. En Panamá, este riesgo suele recaer principalmente en la entidad concedente, por ser la responsable de los procesos de expropiación y de establecer los mecanismos de compensación a los propietarios en caso de que no se logre un acuerdo voluntario.

La experiencia regional demuestra que, cuando no se cuenta con registros catastrales actualizados o cuando los procesos de adquisición se inician

³⁶ MEF. (2022). *Guía de lineamientos para la asignación de riesgos en contratos de APP*. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

³⁷ Morón, E. (2016). *Contratación público-privada: aspectos legales y financieros*. Fondo Editorial Universitario.

tardíamente, los proyectos enfrentan sobrecostos y dilaciones. Para mitigar esta situación, resulta esencial que durante la etapa de formulación se prepare un plan detallado de adquisición de predios, incluyendo inventarios, estimaciones de costos y cronogramas de ejecución, así como el inicio temprano de los trámites correspondientes antes de la adjudicación del contrato³⁸.

➤ **Riesgo geológico o geotécnico.**

Las condiciones del terreno constituyen una fuente de incertidumbre importante en los proyectos de infraestructura. Este riesgo se presenta cuando las características geológicas o geotécnicas difieren de lo previsto en los estudios iniciales, lo que puede traducirse en incrementos de costo, ampliaciones de plazo o ajustes en el diseño. La asignación de este riesgo dependerá de la naturaleza del proyecto y del grado de información disponible en la fase de estructuración.

En muchos casos, se traslada al concesionario la obligación de realizar estudios de mecánica de suelos y geología más detallados, lo que le permite identificar posibles contingencias. Sin embargo, cuando se trata de eventos extraordinarios como terremotos, deslizamientos o inundaciones, la responsabilidad puede ser compartida con el sector público, dada la magnitud de los impactos y la necesidad de apoyo estatal en su gestión³⁹.

➤ **Riesgos Financieros.**

Los riesgos financieros se relacionan con la capacidad de obtener y mantener las condiciones adecuadas de financiamiento a lo largo del contrato. Se distinguen principalmente dos dimensiones: la dificultad para acceder a

³⁸ CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Lineamientos para la asignación de riesgos en los contratos de Asociación Público-Privada*. CAF.

³⁹ *Ibíd.*

recursos (liquidez) y la posibilidad de que las condiciones de crédito se deterioren (tasas de interés, plazos o garantías).

La evidencia muestra que, sin un esquema de financiamiento sólido, los proyectos de APP carecen de viabilidad, en especial aquellos de gran envergadura vinculados a la infraestructura pública. La percepción de inviabilidad por parte de los inversionistas puede bloquear el inicio del proyecto o encarecer sus costos. De allí que resulte fundamental estructurar mecanismos de mitigación, como la participación de bancos multilaterales, la creación de fondos de garantía o la utilización de modelos financieros flexibles que permitan la refinanciación cuando sea necesario⁴⁰.

➤ **Riesgos políticos**

Los riesgos políticos constituyen una de las principales fuentes de incertidumbre en los contratos de Asociación Público-Privada (APP), dado que involucran factores externos al proyecto y muchas veces ajenos al control de las partes privadas. Estos riesgos pueden originarse en cambios en la política gubernamental, en la alternancia de autoridades derivada de procesos electorales o en modificaciones sociales y fiscales que incidan directamente en la ejecución contractual. Entre las manifestaciones más comunes se encuentran la oposición ciudadana a determinadas obras, la imposición de cargas tributarias adicionales, la demora o negación en licencias y permisos, así como los casos de incumplimiento por parte del propio Estado contratante⁴¹.

⁴⁰ Morón, E. (2017). *Financiamiento de proyectos de infraestructura mediante APP: retos y oportunidades en América Latina*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

⁴¹ Morón, E. (2017). *Financiamiento de proyectos de infraestructura mediante APP: retos y oportunidades en América Latina*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

En la doctrina se ha propuesto clasificar este tipo de riesgos en tres categorías: el riesgo político tradicional, vinculado a expropiaciones, restricciones cambiarias o situaciones de violencia política; el riesgo regulador, asociado a modificaciones en la normativa o en su aplicación.

➤ **Riesgos regulatorios.**

Los riesgos regulatorios se producen cuando se modifican las normas o su interpretación jurídica de manera que alteran la ecuación económica-financiera del contrato. Estos escenarios generan inseguridad jurídica, pues someten la relación contractual a un marco distinto al que existía en el momento de su suscripción, con efectos generalmente adversos para el concesionario⁴².

Entre los supuestos más frecuentes se encuentran la aplicación retroactiva de disposiciones legales, la aprobación de nuevas regulaciones que encarecen la operación del proyecto, la nacionalización de activos estratégicos o incluso la falta de respeto a acuerdos previamente suscritos. La existencia de este tipo de riesgo explica la importancia de contar con un marco jurídico estable y con instancias arbitrales o judiciales que garanticen la protección de la inversión sin sacrificar la salvaguarda del interés público.

➤ **Riesgos tecnológicos.**

Los riesgos tecnológicos están asociados a la obsolescencia de los equipos, la necesidad de reinversiones o la aparición de nuevos estándares que obligan a modificar los sistemas ya instalados. Son especialmente relevantes en sectores como telecomunicaciones o transporte, donde la innovación

⁴² Morón, E. (2017). *Financiamiento de proyectos de infraestructura mediante APP: retos y oportunidades en América Latina*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

avanza con rapidez y los proyectos de APP deben adaptarse a fin de no quedar rezagados⁴³.

Adicionalmente, se incluyen dentro de esta categoría las interrupciones en el suministro de servicios públicos esenciales (energía, agua, conectividad) que impactan directamente la prestación del servicio contratado. Una adecuada asignación de este riesgo supone prever la posibilidad de actualizaciones tecnológicas durante la vigencia del contrato, así como establecer mecanismos de compensación que eviten trasladar en forma desproporcionada los costos de reinversión a una sola de las partes.

2.6 MEDIDAS PARA AFRONTAR LOS RIESGOS EN LOS CONTRATOS DE APP

2.6.1 Penalidades en los contratos APP

En el marco de la normativa vigente sobre contrataciones públicas, todo incumplimiento de las obligaciones pactadas en un contrato con el Estado conlleva la imposición de penalidades. Estas operan como una reacción inmediata frente a la negligencia de la parte incumplidora y constituyen una forma de indemnización previamente acordada a favor de la parte afectada⁴⁴.

Desde la perspectiva jurídica, la penalidad tiene su origen en el derecho civil y se configura como un mecanismo mediante el cual las partes establecen, de manera anticipada, las consecuencias derivadas del incumplimiento, parcial o total, o del retraso en la ejecución de las obligaciones contractuales. Aunque comúnmente

⁴³ CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Lineamientos para la asignación de riesgos en los contratos de Asociación Público-Privada*. CAF.

⁴⁴ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022). *Lineamientos para la estructuración de contratos de Asociación Público-Privada*.

las penalidades se materializan en el pago de una suma de dinero, el ordenamiento jurídico no limita su aplicación exclusivamente a esta modalidad⁴⁵.

En este sentido, Osterling⁴⁶ define la cláusula penal como una valoración anticipada de los daños y perjuicios que ocasionaría la inejecución de la obligación principal. Se trata, por tanto, de una herramienta que facilita la determinación inmediata de las consecuencias económicas del incumplimiento, evitando recurrir a un tribunal arbitral o judicial para cuantificar el daño ocasionado, lo que agiliza la resolución de conflictos contractuales.

2.6.1.1 Utilidad

El valor principal de la cláusula penal radica en su capacidad para anticipar y cuantificar el posible daño que podría derivarse de un incumplimiento contractual. Desde una perspectiva económica, esta previsión evita a las partes los costos de transacción y de cuantificación del perjuicio ocasionado, ya que la forma de indemnización se establece de manera previa a su eventual activación. Esto no solo ahorra gastos de negociación y arbitraje, sino que, en el ámbito de los contratos estatales, permite que la determinación del daño se realice considerando los intereses públicos comprometidos, los cuales se materializan en la adecuada prestación de los servicios a cargo del concesionario⁴⁷.

En consecuencia, la utilidad de esta figura jurídica es indiscutible. Tal como ocurre con la asignación de riesgos, las penalidades se pactan proyectando los posibles daños que podrían generarse por el incumplimiento de cláusulas contractuales. Sin embargo, mientras la asignación de riesgos determina de antemano cuál de las partes asumirá un riesgo específico, las penalidades se aplican de manera

⁴⁵ Borda, C., Juárez, J., & Sánchez, G. (2016). *La cláusula penal en los contratos de concesión*. Fondo Editorial Universitario

⁴⁶ Osterling, F. (1988). *Derecho de obligaciones*. Editorial Jurídica Continental.

⁴⁷ Borda, C., Juárez, J., & Sánchez, G. (2016). *La cláusula penal en los contratos de concesión* (p. 4). Fondo Editorial Universitario.

posterior y únicamente cuando se produce un incumplimiento. No se trata, por tanto, de figuras contrapuestas, sino complementarias: la asignación de riesgos distribuye responsabilidades preventivamente, mientras que las penalidades imponen consecuencias indemnizatorias frente a un incumplimiento. Cabe destacar que, si una penalidad no está expresamente prevista en el contrato, no podrá ser exigida⁴⁸.

2.6.2 Arbitraje en los contratos de APP.

El arbitraje constituye un mecanismo alternativo de solución de controversias mediante el cual las partes encomiendan a un árbitro único o a un tribunal arbitral especializado la resolución de disputas vinculadas con la ejecución, interpretación, resolución, ineficacia o nulidad de un contrato. En el ámbito de las contrataciones públicas, esta figura ha adquirido carácter obligatorio, lo que implica que las controversias no pueden ser sometidas a la jurisdicción ordinaria, sino que deben resolverse exclusivamente por la vía arbitral.

2.6.2.1 Utilidad.

La principal ventaja del arbitraje radica en la celeridad con que los árbitros pueden resolver los conflictos, evitando las dilaciones propias de los procesos judiciales. Además, la designación de árbitros especializados en la materia objeto de la controversia asegura un análisis técnico y adecuado del caso. Sin embargo, en el contexto de la asignación de riesgos en contratos de APP, su utilización como mecanismo para resolver disputas surgidas después de la ocurrencia de un riesgo no siempre resulta la opción más eficiente.

En primer lugar, el arbitraje puede generar **demoras significativas**: mientras que la asignación previa de riesgos permite definir de antemano qué parte asumirá una eventualidad, acudir al arbitraje una vez producido el riesgo paraliza la

⁴⁸ *Ibídem.*

ejecución de la obra hasta que se emita el laudo arbitral. En segundo lugar, implica **costos adicionales**, pues cada parte debe conformar equipos técnicos y jurídicos especializados, lo que incrementa el presupuesto inicial del proyecto⁴⁹.

Por ello, en materia de APP, resulta preferible implementar **mecanismos preventivos de gestión de riesgos** que establezcan con claridad las responsabilidades antes de la ejecución contractual. De esta manera, se promueve la continuidad de las obras, se reducen los conflictos y se evita el ambiente de incertidumbre que, en ocasiones, genera el recurso al arbitraje.

2.6.3 Principio del Equilibrio Económico – Financiero

El principio del equilibrio económico–financiero parte de la naturaleza sinalagmática de los contratos administrativos, en los cuales las prestaciones de ambas partes están recíprocamente condicionadas, de manera que la realización de una constituye la causa y razón de la otra⁵⁰.

Este principio exige que las prestaciones, derechos y obligaciones pactados al momento de la celebración del contrato se mantengan equivalentes durante toda su vigencia. En caso de que dicha equivalencia se vea alterada —por circunstancias previstas o imprevistas, la parte afectada tendrá derecho a exigir el restablecimiento del equilibrio, normalmente a través de una compensación pecuniaria⁵¹.

En palabras de Marienhoff, “el equilibrio financiero, o la ecuación financiera del contrato, es una relación establecida por las partes contratantes en el momento de celebrar el contrato, entre un conjunto de derechos del contratante y un

⁴⁹ Borda, C., Juárez, J., & Sánchez, G. (2016). *Penalidades y asignación de riesgos en contratos estatales*. Lima: Universidad del Pacífico.

⁵⁰ Marienhoff, M. S. (1998). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

⁵¹ Rodríguez, L. (2012). *El principio de equilibrio económico-financiero en los contratos administrativos*. Lima: Editorial Jurídica.

conjunto de obligaciones de este, considerados equivalentes: de ahí el nombre de la ecuación”⁵².

Por su parte, De Laubadère y Gaudemet sostienen que:

“Esta idea de equilibrio o, como se dice aún, de ecuación financiera del contrato, consiste en considerar el contrato administrativo como un conjunto en el cual los intereses de las partes se condicionan; cuando, en algunas condiciones [...], el equilibrio inicialmente considerado se rompe en detrimento del particular contratante, éste tiene derecho a que el equilibrio sea restablecido por la administración contratante en forma de una compensación pecuniaria (...)”⁵³.

En consecuencia, el principio persigue garantizar que el contrato preserve la equivalencia de las prestaciones desde su origen hasta su terminación, permitiendo que la parte afectada pueda ser indemnizada cuando dicha equivalencia se rompa.

2.6.3.1 Utilidad

La importancia de este principio radica en que los contratos administrativos persiguen la satisfacción de un interés público, lo que exige que su ejecución sea continua y eficiente, incluso frente a eventos imprevisibles que alteren las condiciones originales. En estos casos, el contratista debe ser compensado por los costos adicionales en que incurra para mantener la ejecución del contrato⁵⁴.

Asimismo, este principio encuentra sustento en normas constitucionales que imponen a la Administración la obligación de reparar los daños antijurídicos derivados de sus actuaciones. Si bien históricamente ha sido reconocido

⁵² Marienhoff, M. S. (1998, p. 469, citado en Rodríguez, 2012, p. 9).

⁵³ De Laubadère, A., & Gaudemet, Y. (2001, p. 706, citado en Rodríguez, 2012, p. 9).

⁵⁴ Rodríguez, L. (2012). *El principio de equilibrio económico-financiero en los contratos administrativos*. Lima: Editorial Jurídica.

principalmente en favor del contratista, también puede ser invocado por la Administración cuando se den los supuestos que lo ameriten, dada su relación con la conmutatividad propia de los contratos sinalagmáticos⁵⁵.

La jurisprudencia francesa, desde inicios del siglo XX, ha sostenido que:

“Es de la esencia de toda concesión el buscar y realizar, en la medida de lo posible, una igualdad entre las ventajas que le son procuradas al concesionario y las cargas que le son impuestas. Las ventajas y las cargas deben balancearse de manera de contrapesar los beneficios probables y las pérdidas previstas”⁵⁶.

En definitiva, además de la conmutatividad, este principio responde a la idea de justicia contractual, evaluada mediante una comparación objetiva de las obligaciones y beneficios asumidos por ambas partes, con el fin de lograr un equilibrio material entre las prestaciones.

2.7 LA ASIGNACIÓN ADECUADA DE RIESGOS.

La gestión de riesgos en los contratos de Asociación Público–Privada (APP) constituye un elemento central para garantizar la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura. Se entiende como el conjunto de políticas orientadas a identificar, evaluar y distribuir los riesgos entre las partes contratantes. Lessar y Millar distinguen dos enfoques: el exógeno, que considera los riesgos como factores externos cuya probabilidad debe estimarse, y el mixto, que combina factores externos con elementos internos susceptibles de gestión, lo que permite implementar medidas de mitigación (Lessar & Millar, 2018).

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Conseil d’État, Francia. (21 de marzo de 1910). *Fallo sobre concesiones y equilibrio de cargas y ventajas.*

En la práctica, ningún método logra prever la totalidad de los riesgos, tanto por la imposibilidad material de anticipar todas las eventualidades como por el costo que ello implicaría (Engel, Fischer, & Galetovic, 2014). Por ello, la regla básica es asignar cada riesgo a la parte pública o privada que se encuentre en mejores condiciones para gestionarlo, evitando sobrecargar al contratista o comprometer de forma excesiva las finanzas estatales⁵⁷.

Históricamente, en América Latina prevaleció la tendencia de transferir la totalidad de los riesgos al concesionario, bajo el supuesto de que ello incentivaba la diligencia y estaba compensado en el precio ofertado. Sin embargo, la evidencia muestra que este esquema ha generado desincentivos a la inversión o renegociaciones contractuales onerosas (Guasch, 2004). Actualmente se promueve un enfoque equilibrado que permita maximizar los beneficios del contrato, mantener la confianza de los inversionistas y resguardar el interés público.

Entre las principales causas de fracaso en APP se encuentran las proyecciones erróneas de ingresos, la sobreestimación de la demanda, los cambios tecnológicos acelerados o la insolvencia de los operadores (Grimsey & Lewis, 2007). En este sentido, el principio rector debe ser que los riesgos se asignen a la parte mejor capacitada para mitigarlos; lo contrario puede llevar a la frustración del proyecto, a la pérdida de confianza de los inversionistas y al deterioro de las finanzas estatales.

En el caso panameño, la Ley 93 de 2019 sobre Asociaciones Público–Privadas establece que la asignación de riesgos debe realizarse con base en criterios de eficiencia y proporcionalidad, procurando que cada parte asuma únicamente aquellos riesgos que efectivamente puede controlar. Esta previsión normativa

⁵⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Lineamientos para la asignación de riesgos en los contratos APP*. Santiago de Chile.

busca evitar los problemas observados en otros países de la región y generar un marco de seguridad jurídica que permita atraer inversión privada en sectores estratégicos como infraestructura vial, saneamiento y energía⁵⁸.

Asimismo, la experiencia internacional ha demostrado que una asignación de riesgos transparente y bien documentada, plasmada en matrices contractuales claras, contribuye a reducir las renegociaciones y los litigios posteriores. En Panamá, la implementación de este tipo de instrumentos se encuentra aún en consolidación, lo que hace necesario reforzar la capacitación técnica de las entidades públicas en la estructuración de contratos APP. De este modo, se garantiza no solo la viabilidad económica de los proyectos, sino también la protección de los intereses del Estado y de la ciudadanía (Yescombe, 2013).

2.8 MATRIZ DE RIESGOS Y CONTENIDO DEL INFORME

Un informe sobre la matriz de riesgos en el marco de una Asociación Público-Privada (APP) constituye un insumo esencial para la estructuración contractual, ya que permite identificar los riesgos relevantes, evaluar su impacto potencial y determinar de manera clara qué parte asumirá su gestión. Este instrumento no solo organiza la información de manera sistemática, sino que también facilita la toma de decisiones estratégicas y la adecuada distribución de responsabilidades, asegurando la viabilidad y sostenibilidad del proyecto⁵⁹.

2.8.1 Definición

La matriz de riesgos constituye un instrumento técnico–administrativo fundamental en los contratos de Asociación Público–Privada (APP), ya que permite organizar de manera sistemática la información relativa a los riesgos asociados a cada proyecto y orienta la toma de decisiones estratégicas. Su

⁵⁸ Asamblea Nacional de Panamá. (2019). *Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, que regula las Asociaciones Público-Privadas*. Gaceta Oficial.

⁵⁹ CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Lineamientos para la asignación de riesgos en los contratos de Asociación Público-Privada*. CAF.

finalidad principal es identificar, clasificar, evaluar y asignar dichos riesgos entre las partes contratantes, procurando que cada uno sea gestionado por quien tenga la mejor capacidad para hacerlo⁶⁰.

De acuerdo con Grimsey y Lewis, la matriz de riesgos es una herramienta que transforma la incertidumbre en un marco de gestión contractual, facilitando la previsión de escenarios adversos y promoviendo la estabilidad financiera y operativa del proyecto (Grimsey & Lewis, 2004). Por su parte, Yescombe sostiene que esta matriz funciona como un “mapa contractual”, en el que no solo se distribuyen responsabilidades, sino que también se establecen mecanismos de mitigación y compensación frente a contingencias, evitando disputas futuras (Yescombe, 2013).

En el contexto latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado que la matriz de riesgos es indispensable para lograr una adecuada distribución de responsabilidades en proyectos de infraestructura, ya que ofrece criterios objetivos que reducen la discrecionalidad y fortalecen la transparencia⁶¹. Esta perspectiva resulta particularmente relevante en países como Panamá, donde el mercado de APP aún se encuentra en proceso de consolidación y requiere de instrumentos estandarizados para garantizar la confianza de los inversionistas y la protección del interés público.

La Ley 93 de 2019 en Panamá recoge esta visión al exigir que los contratos APP incluyan mecanismos preventivos de asignación de riesgos, reforzando el papel de la matriz como garantía de seguridad jurídica y como herramienta que fortalece la confianza entre la Administración y el sector privado⁶². Dicho instrumento no

⁶⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Lineamientos para la asignación de riesgos en los contratos APP*. Santiago de Chile.

⁶¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Asociaciones público-privadas para el desarrollo: una visión desde América Latina*. CEPAL.

⁶² Asamblea Nacional de Panamá. (2019). *Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, que regula las Asociaciones Público-Privadas*. Gaceta Oficial.

solo tiene una función técnica, sino también institucional, al contribuir a generar un entorno contractual más predecible, capaz de atraer inversión extranjera y asegurar la continuidad de los proyectos estratégicos del país.

Asimismo, la correcta elaboración de la matriz de riesgos implica un ejercicio interdisciplinario en el que confluyen análisis técnicos, financieros, regulatorios y sociales. Como afirma Guasch, los fracasos más frecuentes en concesiones y APP suelen estar vinculados a la falta de una adecuada valoración y distribución de riesgos, lo que conduce a renegociaciones costosas y pérdida de credibilidad institucional (Guasch, 2004). En consecuencia, la matriz de riesgos no debe entenderse como un mero requisito formal, sino como el núcleo de la planificación contractual.

En definitiva, la matriz de riesgos se erige como un elemento indispensable para la sostenibilidad de los proyectos APP en Panamá, en tanto ofrece un marco que combina previsión técnica, seguridad jurídica y estabilidad financiera. Su aplicación efectiva contribuye a reducir la conflictividad, optimizar los recursos públicos y garantizar que los proyectos cumplan con su objetivo fundamental: generar valor social y económico en beneficio de la ciudadanía.

2.9 Contenido del Informe

El informe que acompaña a la matriz de riesgos en los contratos de Asociación Público–Privada (APP) constituye un documento de referencia que orienta la gestión contractual. Su finalidad es sistematizar la identificación, clasificación, evaluación y asignación de los riesgos, garantizando una base objetiva para la toma de decisiones y la supervisión de la ejecución del proyecto. En el contexto panameño, este informe adquiere particular relevancia, pues contribuye a la transparencia en la contratación pública y fortalece la confianza de los inversionistas privados, en línea con lo dispuesto en la Ley 93 de 2019⁶³.

⁶³ Asamblea Nacional de Panamá. (2019). *Ley 93 de 2019, que regula las Asociaciones Público-Privadas*. Gaceta Oficial.

En esta sección se establecen los elementos que enmarcan el análisis:

- **Objetivo del informe:** Definir el propósito de la matriz de riesgos, resaltando su papel como instrumento de apoyo para la correcta asignación y gestión de riesgos, asegurando la eficiencia y continuidad del proyecto APP (Engel, Fischer, & Galetovic, 2014).
- **Contexto del proyecto:** Presentar una descripción sucinta de la infraestructura o servicio objeto del contrato, así como sus objetivos estratégicos y relevancia para el interés público.
- **Alcance del análisis:** Precisar que el estudio incluye riesgos inherentes a la naturaleza del proyecto y aquellos propios de la modalidad APP, abarcando aspectos técnicos, financieros, regulatorios, sociales y ambientales⁶⁴.

Una adecuada introducción garantiza que el informe se configure como un marco claro y consistente para la posterior identificación y análisis de riesgos, evitando vacíos que puedan derivar en conflictos contractuales.

2.9.1 Identificación y Clasificación de Riesgos

Consiste en identificar los riesgos que podrían afectar la ejecución y operación del proyecto, agrupándolos en categorías principales:

- **Financieros:** fluctuaciones en tasas de interés, inflación, falta de financiamiento.
- **Técnicos:** fallas constructivas, deficiencias en el diseño, retrasos en la obra.
- **Políticos y regulatorios:** cambios normativos, reformas fiscales, inestabilidad política.

⁶⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). *Principios de buenas prácticas para la gobernanza de APP*. París: OCDE.

- **Sociales:** rechazo comunitario, conflictos laborales, resistencia de grupos sociales.
- **Ambientales:** desastres naturales, impacto ecológico, nuevas exigencias regulatorias.
- **De desempeño:** incumplimientos de calidad, costos o plazos por parte del operador.

Esta clasificación permite ordenar los riesgos y priorizar aquellos con mayor potencial de afectar el éxito contractual.

2.9.2 Evaluación del Riesgo

La evaluación de los riesgos identificados debe considerar tres dimensiones principales:

- **Probabilidad de ocurrencia:** valoración cualitativa (alta, media, baja) o cuantitativa (porcentajes estimados).
- **Impacto potencial:** medición de las consecuencias económicas, técnicas o sociales de la materialización del riesgo.
- **Priorización:** combinación de probabilidad e impacto para determinar cuáles riesgos requieren atención inmediata.

En Panamá, esta evaluación se incorpora como insumo directo en la estructuración de contratos APP, ya que permite anticipar escenarios adversos y prever mecanismos de corrección en el marco contractual.

2.9.3 Asignación de Responsabilidades

Una vez evaluados los riesgos, corresponde asignarlos a la parte que se encuentre en mejores condiciones para gestionarlos. Los criterios empleados incluyen la capacidad técnica, la experiencia previa, el control sobre el riesgo y la solidez financiera.

En la práctica, los riesgos de construcción y operación recaen sobre el concesionario privado, mientras que el sector público asume aquellos derivados de decisiones regulatorias o de eventos de fuerza mayor. De manera excepcional, el Estado panameño puede compartir ciertos riesgos financieros para garantizar la viabilidad de proyectos estratégicos (Grimsey & Lewis, 2007).

2.9.4 Estrategias de Gestión de Riesgos

El informe debe detallar las medidas que se adoptarán para mitigar los riesgos asignados. Entre las estrategias más frecuentes se incluyen:

- **Seguros especializados**, que cubren eventos catastróficos o fallas imprevistas.
- **Cláusulas contractuales**, que establecen mecanismos de reajuste, penalidades o incentivos.
- **Garantías financieras**, como fianzas o cartas de crédito.
- **Planes de contingencia**, que definen cómo actuar en caso de materialización del riesgo.

2.9.5. Monitoreo y Seguimiento

Finalmente, el informe debe contemplar indicadores que permitan medir la evolución de los riesgos durante el ciclo de vida del contrato, así como procedimientos de revisión periódica. Este seguimiento asegura la actualización constante de la matriz y la adaptación de las estrategias de mitigación cuando sea necesario.

De esta manera, el informe y la matriz de riesgos no se reducen a una fase inicial de planificación, sino que constituyen un instrumento dinámico que acompaña la gestión contractual, asegurando estabilidad y sostenibilidad en la ejecución de proyectos de Asociación Público–Privada en Panamá (World Bank, 2017, p. 142).

En conclusión, la matriz de riesgos no solo constituye un esquema gráfico de identificación y priorización de amenazas potenciales, sino que se erige como un mecanismo de gobernanza contractual que permite a las partes anticipar escenarios adversos y definir, con claridad, las responsabilidades de gestión. Su correcta elaboración y constante actualización garantizan que los contratos de Asociación Público–Privada en Panamá se desarrollen bajo parámetros de eficiencia, transparencia y sostenibilidad, minimizando la posibilidad de conflictos y sobrecostos.

Este instrumento, además, actúa como un puente entre la planificación y la ejecución, dado que convierte los riesgos en variables observables y gestionables, vinculadas a estrategias concretas de mitigación y contingencia. De esta forma, la matriz no solo respalda la toma de decisiones informadas, sino que también refuerza la confianza entre el Estado y los inversionistas privados, condición indispensable para consolidar el modelo APP en la realidad panameña.

2.9.6 Modelo

Tabla No. 2

Riesgo	Categoría	Probabilidad	Impacto	Prioridad	Responsable	Estrategia de Mitigación	Plan de Contingencia
Aumento de costos de materiales	Financiero	Alta	Alto	Alta	Sector privado	Negociación de contratos a largo plazo	Ajuste en los plazos de entrega o en el presupuesto
Cambio en regulaciones ambientales	Legal	Media	Alto	Alta	Sector público	Monitoreo continuo de la normativa	Ajuste en el diseño o inversión adicional
Resistencia social al proyecto	Social	Baja	Medio	Media	Sector público	Campañas de sensibilización	Dialogar con la comunidad, modificar el proyecto si es necesario
Retrasos en la construcción	Técnico	Alta	Medio	Alta	Sector privado	Supervisión intensiva de la obra	Ajuste en los plazos de entrega, penalizaciones contractuales

Matriz de riesgo empleadas en la estructuración de proyectos APP en Colombia y Perú, tomando como referencia los lineamientos del BID (2017) y la IFC (2019). Tomada de “Sitio Web” [Tabla] IDB, 2023, <https://publications.iadb.org>

2.9.7 Distribución de los riesgos

En el marco jurídico panameño, la distribución de riesgos en los contratos de Asociación Público–Privada (APP) responde al principio de eficiencia y proporcionalidad, según el cual cada riesgo debe asignarse a la parte que se encuentre en mejores condiciones para gestionarlo. Esta determinación se efectúa considerando criterios como la capacidad de control, la experiencia previa en la gestión de riesgos similares y la solidez financiera (Pastor Kolmakova, 2019, p. 88).

En la práctica, el sector privado suele asumir los riesgos vinculados a la fase de construcción, operación y mantenimiento, dado que cuenta con la experiencia

técnica, la estructura organizativa y el acceso a fuentes de financiamiento especializado (Guasch, 2004, p. 63). Por el contrario, los riesgos políticos, regulatorios o de fuerza mayor suelen recaer en el sector público, en atención a que se derivan de decisiones estatales o factores de carácter social que exceden el control del inversionista⁶⁵.

No obstante, existen proyectos de especial relevancia para el interés público en los que el Estado panameño puede optar por asumir de manera parcial determinados riesgos financieros. Tal es el caso de aquellos contratos en los que se busca garantizar la continuidad de servicios esenciales o fomentar la participación de inversionistas en proyectos estratégicos. Esta intervención debe justificarse mediante un análisis riguroso de costo–beneficio, asegurando su compatibilidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la normativa nacional (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2017, p. 19).

En consecuencia, la distribución de riesgos debe entenderse como un ejercicio de equilibrio que requiere de análisis técnico y económico detallado. Una asignación inadecuada puede comprometer la viabilidad del contrato. Por ello, la matriz de riesgos se convierte en el instrumento clave para asegurar que la distribución responda a criterios de racionalidad y justicia contractual, ajustados al contexto panameño (Rodríguez, 2012, p. 45).

⁶⁵ Ley 93 de 2019, “Que establece el régimen de Asociación Público–Privada en Panamá”.

CAPITULO III: ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 METODOLOGÍA

3.1.1 Formas de la investigación

La presente investigación es de carácter **exploratorio**, en tanto aborda un tema relativamente nuevo en el contexto panameño. Dada la limitada experiencia nacional en la implementación de contratos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP), se optó por evaluar las buenas prácticas de países que han desarrollado marcos normativos sólidos y exitosos en la asignación de riesgos, como **Colombia** y **Perú**. Este enfoque permite identificar elementos clave que podrían ser replicables o adaptables a la realidad panameña.

3.1.2 Tipo de investigación

La presente investigación es de tipo **aplicada**, orientada a generar propuestas concretas para mejorar la gestión contractual en el ámbito del derecho administrativo y, en particular, en la implementación de las **Asociaciones Público-Privadas (APP)** dentro de la administración pública panameña. Desde el enfoque disciplinario, se trata de una **investigación socio-jurídica**, ya que estudia fenómenos jurídicos en su interacción con la realidad institucional, económica y social del país.

Metodológicamente, el trabajo adopta un enfoque **cualitativo**, sustentado en el análisis de contenido de fuentes normativas, doctrinales, institucionales y de casos comparados. Esta metodología permite interpretar el marco legal y contractual desde una perspectiva crítica y propositiva.

3.1.3 Método de investigación

El método de investigación utilizado es de carácter **descriptivo y analítico**. Por un lado, se describe el marco normativo y la práctica vigente en materia de contratos de Asociación Público-Privada (APP) en Panamá; por otro, se realiza un análisis comparativo con las experiencias de Colombia y Perú, lo que permite identificar buenas prácticas y áreas de mejora.

Este enfoque metodológico no solo busca comprender la realidad actual, sino también aportar criterios que puedan servir como **referencia para el diseño y estructuración de futuros proyectos de infraestructura pública**, en los cuales la adecuada asignación de riesgos contribuya a una mayor eficiencia administrativa y contractual.

3.1.4 Hipótesis de trabajo (no siempre es “conditio sine qua non”).

La adecuada asignación de riesgos en los contratos de Asociación Público-Privada (APP) constituye un mecanismo eficaz para controlar su estructuración y ejecución. Asimismo, la implementación de una metodología apropiada para dicha asignación incide positivamente en el cumplimiento de los plazos contractuales y en la contención de los costos estimados.

CAPITULO IV: MARCO DE REFERENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1.1 IMPACTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP) EN LA GESTIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS PANAMEÑAS.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) han emergido como una estrategia clave para mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión pública, promoviendo la innovación en la ejecución de proyectos que son fundamentales para el desarrollo del país. Este modelo, en el que el sector público y el privado colaboran para ofrecer servicios y construir infraestructuras, ha ganado terreno en Panamá, impactando profundamente en la gestión administrativa de las instituciones gubernamentales y en la forma en que se alcanzan los objetivos públicos.

Uno de los aspectos más relevantes del impacto de las APP en la administración pública es la transformación que producen en el proceso administrativo. Este proceso, que abarca la planificación, ejecución y evaluación de proyectos, se ve optimizado por la participación del sector privado, que introduce modelos más ágiles y orientados a resultados concretos. Al involucrar a empresas privadas, los indicadores de desempeño en los proyectos tienden a alinearse con objetivos claros, como la mejora en la calidad de los servicios y la optimización de los recursos públicos, lo que a su vez permite una rendición de cuentas más efectiva y la transparencia en la ejecución de los mismos.

Además, la adopción de las APP, fomenta la innovación en la administración pública, al incorporar prácticas y tecnologías que suelen ser más comunes en el sector privado. Este dinamismo es crucial en un contexto donde la burocracia tradicional en las instituciones públicas puede obstaculizar la rápida toma de decisiones. La colaboración público-privada también promueve una visión más flexible en la gerencia pública, lo que impulsa la mejora continua de procesos y el cumplimiento de los resultados esperados.

4.1.2 Transparencia, corrupción y veeduría ciudadana

Uno de los grandes desafíos en la implementación de APP es garantizar que el sector privado no tenga ventaja sobre el público en términos de influencia, acceso o beneficios. En este sentido, la transparencia es un factor clave. Las asociaciones deben estar sometidas a estrictos procesos de rendición de cuentas y contar con mecanismos de veeduría ciudadana que aseguren la correcta ejecución de los proyectos. Esto no solo permite detectar posibles actos de corrupción, sino que también fortalece la confianza pública en las instituciones encargadas de gestionar estos acuerdos.

El uso de datos abiertos es otra herramienta esencial en este contexto. La implementación de plataformas digitales que permitan el acceso libre a la información sobre los contratos, avances y resultados de los proyectos es fundamental para promover la participación ciudadana y aumentar el nivel de responsabilidad de los actores involucrados. De esta manera, los ciudadanos pueden actuar como observadores activos en la gestión pública, exigiendo que se respeten los principios de transparencia y eficiencia.

Para monitorear el proceso de las APP en Panamá, existe el portal del ente rector (SNAPP, s.f.) donde se pueden visualizar las iniciativas públicas que se encuentran y que han sido aprobadas para implementarse como APP.

4.1.3 Valor público y desempeño institucional

Las APP tienen el potencial de generar un valor público significativo cuando los proyectos se diseñan con una visión orientada al bienestar social y no únicamente a la rentabilidad económica. Para lograr este objetivo, es crucial que las instituciones públicas mantengan un enfoque centrado en el desempeño y en la creación de valor para la ciudadanía, lo cual va más allá de la simple ejecución de proyectos. Esto implica la capacidad de monitorear y evaluar el impacto de las

APP, asegurando que los resultados obtenidos sean sostenibles y beneficien a la sociedad a largo plazo.

En Panamá, los proyectos más emblemáticos de APP, como las concesiones viales, han demostrado que la colaboración con el sector privado puede producir resultados positivos. No obstante, para maximizar estos beneficios, las autoridades deben garantizar que la gestión pública sea eficiente, utilizando los recursos de manera óptima y alineando todos los proyectos con los objetivos nacionales de desarrollo sostenible.

Las Asociaciones Público-Privadas en Panamá ofrecen una oportunidad única para mejorar la gestión administrativa en las instituciones públicas, al incorporar innovación, eficiencia y una mayor orientación a resultados. Sin embargo, su éxito depende de la capacidad de las entidades gubernamentales para gestionar los riesgos asociados con estas asociaciones, garantizar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y promover una veeduría ciudadana activa. Al hacerlo, se puede maximizar el valor público y asegurar que los proyectos respondan efectivamente a las necesidades de la ciudadanía, contribuyendo al desarrollo social y económico del país.

4.2 RIESGOS EN LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA TRADICIONAL

En Panamá, se han observado riesgos en contratos de obra pública tradicional que, aunque no corresponden estrictamente al régimen APP, permiten comprender la necesidad de desarrollar contratos con mejores mecanismos de control y distribución de riesgos. Algunos ejemplos ilustrativos son los siguientes:

4.2.1 Riesgos financieros

Los contratos de APP a menudo requieren grandes inversiones de capital y, en muchos casos, el sector privado asume parte del financiamiento necesario. Si el proyecto no genera los ingresos esperados o si surgen dificultades financieras, el sector privado podría enfrentar dificultades que afecten el éxito del proyecto. Además, el Estado puede verse obligado a asumir costos adicionales o incluso asumir la carga total del proyecto en casos de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte del socio privado.

Un ejemplo claro de esto es el caso del Proyecto de la Línea 2 del Metro de Panamá.

Este proyecto, que buscaba mejorar el transporte público en la ciudad capital, enfrentó dificultades financieras y retrasos debido a sobrecostos no previstos, lo que generó preocupaciones sobre la capacidad del gobierno para seguir financiando el proyecto en caso de que el socio privado no cumpliera con sus obligaciones. En proyectos de gran escala, como este, si las proyecciones de ingresos no se cumplen, el Estado podría tener que asumir mayores responsabilidades financieras, afectando el presupuesto público.

4.2.2 Riesgo de sobrecostos y retrasos

Estos imprevistos pueden surgir debido a una planificación inadecuada, cambios en los costos de materiales, dificultades en la obtención de permisos o cualquier otro factor que interrumpa el cronograma inicial.

La inadecuada planificación, los cambios en precios de materiales o retrasos en licencias pueden afectar significativamente el cumplimiento de los plazos. Por ejemplo, la *Ciudad de la Salud* experimentó demoras en la ejecución de obras, lo cual ocasionó frustración entre la población y críticas al diseño del contrato.

4.2.3 Riesgo de corrupción y falta de transparencia

La falta de supervisión rigurosa puede dar lugar a acuerdos ventajosos para los socios privados a expensas del interés público. Un ejemplo de ello fue el escándalo relacionado con el Caso Odebrecht, en el que se descubrió que algunos contratos de obra pública, incluyendo ciertos proyectos de infraestructura bajo el modelo de APP, fueron adjudicados de manera irregular.

4.2.4 Riesgo de dependencia e incumplimiento contractual por parte del socio privado

La dependencia del Estado respecto a operadores privados para gestionar infraestructuras esenciales puede convertirse en una vulnerabilidad significativa. Esta dependencia no solo limita la capacidad del Estado para retomar el control una vez finalizado el contrato, sino que, además, lo expone a riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del socio privado.

Un ejemplo reciente y relevante en Panamá es el caso de la concesión portuaria en los puertos de Balboa y Cristóbal, operados por la empresa CK Hutchison. (Contraloría General de la República, 2025; World Cargo News, 2025; AP News, 2025; Reuters, 2025). En 2025, la Contraloría General de la República presentó una demanda para declarar la nulidad del contrato de concesión tras detectar presuntos incumplimientos, irregularidades administrativas, falta de transparencia y afectaciones al interés económico del Estado. Esta situación generó que el gobierno evaluara alternativas para retomar el control de los puertos, incluso mediante la conformación de una nueva Asociación Público-Privada.

Este caso refleja cómo la falta de mecanismos eficaces de control y fiscalización puede derivar en una relación desequilibrada, donde el Estado pierde capacidad de supervisión efectiva sobre el servicio, y en la que el socio privado incumple cláusulas fundamentales del contrato. Por ello, es indispensable que los contratos de APP incluyan mecanismos de seguimiento contractual, sanciones ante el

incumplimiento, y cláusulas que permitan al Estado recuperar la operación sin perjuicio de los servicios prestados ni del patrimonio público.

4.2.5 Riesgo ambiental y social

Los proyectos de APP pueden generar impactos negativos en el medio ambiente y en las comunidades si no se gestionan adecuadamente. En algunos casos, los proyectos de infraestructura pueden conducir a la destrucción de ecosistemas, el desplazamiento de comunidades o la alteración de la calidad de vida de las personas. Es fundamental que los contratos de APP incluyan cláusulas estrictas de responsabilidad social y ambiental, así como evaluaciones de impacto previas al inicio de los proyectos, para mitigar estos riesgos.

En proyectos como el Cerro Lajas, donde se están desarrollando proyectos hidroeléctricos, los efectos sobre el medio ambiente y las comunidades cercanas han sido tema de debate. El proyecto ha enfrentado oposición de grupos ambientalistas y comunidades locales debido a los impactos en los ecosistemas. Estos riesgos subrayan la necesidad de realizar evaluaciones de impacto ambiental rigurosas y de asegurar que los contratos incluyan medidas de mitigación ante posibles daños sociales y ecológicos.

4.2.6 Riesgo político y de cambio de gobierno

Un riesgo inherente a los contratos de APP en Panamá es el cambio de gobierno. Los proyectos de APP, debido a su naturaleza de largo plazo, a menudo son aprobados y gestionados por administraciones previas. Sin embargo, cuando hay cambios en la administración pública, el nuevo gobierno puede no estar de acuerdo con los términos del contrato o con la ejecución del proyecto, lo que podría generar interrupciones, renegociaciones o cancelaciones de los mismos. Esta inestabilidad política puede afectar negativamente la confianza de los inversionistas privados y aumentar la incertidumbre en torno a los proyectos.

Un claro ejemplo fue la situación con el proyecto de la Cinta Costera. Durante el gobierno de Ricardo Martinelli, se impulsó el desarrollo de esta obra, pero con el cambio de administración y la llegada de Juan Carlos Varela, el proyecto sufrió modificaciones en su ejecución y se cuestionaron varias de las decisiones tomadas por el gobierno anterior. Los cambios políticos pueden generar incertidumbre en los inversionistas privados y afectar la continuidad de los proyectos, especialmente cuando se realizan revisiones de los términos contractuales.

Los riesgos asociados con los contratos de Asociaciones Público-Privadas en Panamá son diversos y requieren una gestión cuidadosa para evitar que los proyectos beneficien únicamente a los actores privados en detrimento del interés público. Para minimizar estos riesgos, es fundamental que el gobierno panameño implemente una supervisión constante, fomente la transparencia en los procesos de adjudicación y garantice que los contratos estén diseñados de manera que prioricen el bienestar de la ciudadanía. Además, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son esenciales para asegurar que estos proyectos de APP se desarrollen de manera justa, eficiente y con respeto por el medio ambiente y las comunidades locales.

4.3 RIESGOS IDENTIFICADOS ESPECÍFICAMENTE EN CONTRATOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA EN PANAMÁ (APP)

A diferencia de los contratos de obra pública tradicional, los contratos APP en Panamá incorporan matrices de riesgos más detalladas y técnicas. Un ejemplo de ello es la matriz desarrollada para el proyecto de la Carretera Panamericana Este, estructurado con acompañamiento del BID y la International Finance Corporation (IFC).

En dicha matriz se identificaron los siguientes riesgos principales:

4.3.1 Riesgo financiero

Implicado en la capacidad del proyecto para generar un flujo de ingresos suficiente para cubrir los costos de inversión, operación y mantenimiento. Puede afectar el equilibrio económico-financiero del contrato si no está adecuadamente mitigado.

4.3.2 Riesgo de diseño

Se refiere a la posibilidad de que el diseño técnico del proyecto requiera modificaciones posteriores o no cumpla con los estándares exigidos. En un corredor vial como la Panamericana Este, este riesgo se relaciona con aspectos geotécnicos, trazado, drenaje y seguridad vial.

4.3.3 Riesgo de construcción

Incluye retrasos, sobrecostos o fallas técnicas durante la ejecución. Su correcta asignación contractual permite reducir las posibilidades de arbitrajes o renegociaciones onerosas.

4.3.4 Riesgo ambiental y social

Vinculado al cumplimiento de estudios de impacto ambiental, consulta pública, reasentamientos y mitigación de afectaciones locales. Su manejo adecuado es indispensable para evitar conflictos comunitarios y garantizar la viabilidad técnica del proyecto.

4.3.5 Riesgo de interferencia con redes de servicios públicos

Corresponde a posibles afectaciones a infraestructura existente como acueductos, líneas eléctricas, fibra óptica o drenajes. Este riesgo puede generar retrasos si no se coordina oportunamente con las instituciones correspondientes.

4.3.6 Riesgo de operación y mantenimiento

Implica garantizar que el contratista mantenga niveles de servicio adecuados durante toda la vigencia del contrato. El modelo APP exige estándares medibles

(baches, iluminación, señalización, respuesta a emergencias), verificados mediante indicadores de desempeño.

4.3.7 Riesgos económicos

Relacionados con el aumento inesperado en costos de materiales, inflación, tipo de cambio o disminución de la demanda. Para mitigarlo, se aplican fórmulas de ajuste contractual e indicadores macroeconómicos de seguimiento.

4.3.8 Riesgo de cambios regulatorios

Como los contratos APP tienen vigencias de hasta 30 años, existen riesgos por reformas legales que modifiquen el marco tributario, ambiental o administrativo. Su gestión depende de cláusulas de revisión y mecanismos de estabilización normativa.

4.3.9 Riesgo de fuerza mayor

Comprende eventos imprevistos como desastres naturales, fenómenos meteorológicos o situaciones de emergencia nacional. Generalmente es compartido y debe definir claramente si genera suspensión, terminación o compensación.

Los ejemplos panameños permiten comprender las debilidades estructurales de la contratación pública tradicional y justifican la necesidad de una gestión técnica del riesgo. La matriz de riesgos aplicada en el contrato APP de la Carretera Panamericana Este representa un avance significativo al momento de identificar riesgos específicos y asignar responsabilidades. Sin embargo, dicha matriz no integra en un mismo cuadro las estrategias de mitigación ni los planes de contingencia, los cuales se encuentran en documentos anexos del informe técnico definitivo.

Por ello, como propuesta de mejora institucional, se recomienda avanzar hacia una matriz de riesgos estandarizada y unificada que incluya en un solo instrumento: la probabilidad del riesgo, su impacto, la parte responsable, la estrategia de mitigación y el plan de contingencia. Un modelo de este tipo, como el expuesto en la sección 2.9.8., permitiría fortalecer la trazabilidad de la gestión del riesgo y garantizar que la administración pública disponga de herramientas claras, verificables y eficaces desde la etapa de estructuración hasta la fase de ejecución. Esta integración es precisamente lo que diferencia a un contrato APP verdaderamente estratégico de un contrato de obra pública tradicional.

**CAPITULO V: BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA
GESTIÓN DE RIESGOS APP**

5.1 BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP)

5.1.1 Casos exitosos de Colombia y Perú en la ejecución de proyectos de infraestructura pública bajo la modalidad de Asociación Público – Privada.

El análisis comparado se centró en las experiencias de Colombia y Perú, consideradas referentes regionales en la implementación de APP debido a su capacidad institucional, el desarrollo normativo y el diseño avanzado de matrices de riesgos. Estas experiencias ofrecen lineamientos que Panamá puede adaptar a su realidad administrativa y normativa.

La selección de estos países responde a dos razones principales: a) han desarrollado mecanismos técnicos sólidos para gestionar riesgos; y b) enfrentaron desafíos similares a los que Panamá enfrenta actualmente.

Su estudio permite identificar buenas prácticas adaptables al contexto panameño, respetando particularmente el principio de que cada riesgo sea asumido por la parte con mayor capacidad de gestionarlo.

5.2 COLOMBIA

La experiencia de Colombia en la implementación de Asociaciones Público–Privadas (APP) constituye un referente relevante para Panamá, dado que su evolución normativa y práctica ha permitido consolidar un marco robusto de gestión y distribución de riesgos. Desde la promulgación de la Ley 1508 de 2012, el país ha desarrollado mecanismos más sofisticados para identificar, evaluar y asignar riesgos de forma equilibrada, fortaleciendo la transparencia y la eficiencia en la ejecución de proyectos de infraestructura pública⁶⁶.

⁶⁶ Ley 1508 de 2012, “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público–Privadas”, Diario Oficial de Colombia, 10 de enero de 2012

Entre las buenas prácticas identificadas en el contexto colombiano y que podrían resultar aplicables a Panamá, destacan:

1. **Evaluación exhaustiva de riesgos:** Colombia ha incorporado la práctica de realizar análisis detallados de los riesgos potenciales antes de la firma de los contratos, considerando factores técnicos, financieros, políticos, regulatorios y ambientales. Este proceso no solo delimita la naturaleza de cada riesgo, sino que también facilita su asignación a la parte con mayor capacidad de gestión (Agencia Nacional de Infraestructura [ANI], 2021, p. 16).
2. **Asignación basada en la capacidad de gestión:** La experiencia colombiana evidencia que la distribución óptima de riesgos requiere asignarlos a la parte que posea la mayor capacidad para gestionarlos. Así, el sector privado asume riesgos de construcción y operación, mientras que el sector público retiene aquellos vinculados a regulación, estabilidad política y factores macroeconómicos (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2018, p. 27).
3. **Mecanismos de reajuste contractual:** Se han implementado cláusulas que permiten renegociar condiciones en caso de cambios macroeconómicos significativos, como variaciones inflacionarias o fluctuaciones en los costos de materiales. Esto evita cargas desproporcionadas para una de las partes y garantiza la continuidad del proyecto (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019, p. 20).
4. **Transparencia y supervisión permanente:** Colombia ha fortalecido los mecanismos de control y auditoría en todas las fases de la APP, desde la licitación hasta la operación, asegurando el cumplimiento contractual y la

detección temprana de desviaciones que puedan poner en riesgo el proyecto (Transparencia por Colombia, 2020, p. 14).

5. **Gestión integral de riesgos financieros:** Se han diseñado instrumentos para mitigar riesgos financieros, incluyendo garantías, seguros y coberturas frente a variaciones en tasas de interés o riesgos de crédito, lo que ha incrementado la confianza de los inversionistas privados y la sostenibilidad de los proyectos (Agencia Nacional de Infraestructura [ANI], 2020, p. 18).

6. **Cláusulas de terminación anticipada:** Los contratos incluyen disposiciones que facultan al Estado a rescindir la relación contractual ante incumplimientos graves, preservando el interés público y asegurando la continuidad de la prestación del servicio⁶⁷.

7. **Fomento de la colaboración público–privada:** El modelo colombiano promueve una comunicación constante entre las partes, facilitando la resolución conjunta de contingencias y fortaleciendo la relación de confianza necesaria para el éxito de una APP (Banco Mundial, 2019, p. 22).

En conjunto, estas prácticas demuestran que la asignación de riesgos no es un acto meramente contractual, sino un proceso dinámico que exige capacidad técnica, marcos normativos claros y voluntad de cooperación entre el sector público y privado. Panamá, al adoptar y adaptar estas lecciones, podría avanzar hacia una gestión más eficiente y equilibrada de sus proyectos APP.

⁶⁷ Ley 1508 de 2012, arts. 19–21.

5.2.1 PROYECTOS EJECUTADOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA EN COLOMBIA

En Colombia, la modalidad de Asociación Público-Privada (APP) ha sido utilizada en una variedad de proyectos de infraestructura pública, abarcando sectores clave como transporte, energía, salud, y educación. Estos proyectos han sido fundamentales para mejorar la infraestructura del país (Agencia Nacional de Infraestructura [ANI], 2022, p. 12).

A continuación, se presentan algunos ejemplos de proyectos de infraestructura pública bajo la modalidad de APP en Colombia.

- **Programa 4G**

Ilustración No. 1

Cuarta Generación de Concesiones Viales



Constituye una de las iniciativas más ambiciosas de infraestructura vial en América Latina. Tomada de “Sitio Web” [Fotografía] INFOBAE, 2025, <https://www.infobae.com/colombia/2025/01/02/ani-anuncia-avance-del-89-en-proyectos-de-infraestructura-vial-4g-en-colombia-al-cierre-de-2024/>.

Su objetivo ha sido la construcción, rehabilitación y mantenimiento de más de 7.000 kilómetros de carreteras, con inversiones superiores a los USD 25.000

millones. La estructuración de los contratos APP en este programa ha sido reconocida por su sofisticado esquema de distribución de riesgos y mecanismos de financiamiento mixto (Agencia Nacional de Infraestructura [ANI], 2021, p. 28).

- **Aeropuerto Internacional.**

Ilustración No. 2

El Dorado – Bogotá



Este proyecto ha sido señalado como un caso de éxito por su impacto en la capacidad operativa y en la calidad del servicio al pasajero. Tomada de “Sitio Web” [Fotografía] ODINSA, 2023, <https://www.odinsa.com/odinsa-aeropuertos/aeropuerto-internacional-el-dorado/>

La modernización y operación del principal aeropuerto del país se llevó a cabo mediante un contrato APP, que incluyó la ampliación de la terminal, mejoras en las pistas y optimización de procesos logísticos. (Aeronáutica Civil de Colombia, 2019, p. 33).

- **Hospital Regional**

Ilustración No. 3

Bosa – Bogotá.



Este proyecto, desarrollado bajo la modalidad APP, busca mejorar la cobertura y calidad de los servicios hospitalarios en la capital. Tomada de “Sitio Web” [Fotografía] SUBREDSUR, 2025, <https://www.subredsur.gov.co/inicio/noticias/noticias-superior/subred-sur-occidente-abre-nuevos-servicios-de-medicina-especializada-en-el-hospital-de-bosa/02/05/2025>

El esquema incluye diseño, construcción, dotación, operación y mantenimiento, integrando estándares técnicos internacionales para garantizar sostenibilidad a largo plazo (Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2023, p. 11).

5.3 PERÚ:

La experiencia peruana en la implementación de proyectos de Asociación Público–Privada (APP) ha sido destacada en el contexto latinoamericano, constituyendo un referente en la ejecución eficiente de proyectos de infraestructura y servicios públicos. Perú ha desarrollado un marco normativo robusto y mecanismos institucionales especializados que han permitido la estructuración de contratos con una adecuada distribución de riesgos, generando confianza tanto en el sector público como en el privado (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021, p. 9).

A continuación, se detallan algunas buenas prácticas que Panamá podría considerar:

1. **Marco legal e institucional especializado:** Perú cuenta con la *Ley de Promoción de la Inversión Privada mediante APP* y su reglamento, complementados por la labor de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (*ProInversión*), entidad encargada de estructurar, licitar y supervisar los proyectos APP. Este modelo centralizado ha permitido una gestión más técnica y menos susceptible a presiones políticas (Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión, 2022, p. 8).
2. **Evaluación y estructuración rigurosa de proyectos:** Antes de su licitación, los proyectos pasan por un exhaustivo análisis de viabilidad técnica, financiera, legal y ambiental. Se elaboran estudios de riesgo detallados que identifican, cuantifican y asignan las contingencias de manera equilibrada entre las partes (Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión, 2023, p. 15).
3. **Mecanismos contractuales de reajuste y resolución de controversias:** Los contratos APP en Perú incluyen cláusulas de reajuste automático ante variaciones significativas en los costos o en la demanda, así como mecanismos de resolución de controversias que priorizan el arbitraje especializado, evitando demoras judiciales (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2020, p. 21).
4. **Transparencia y rendición de cuentas:** ProInversión mantiene portales públicos con información completa sobre los procesos de licitación, contratos adjudicados y seguimiento de ejecución, lo que ha incrementado la confianza de los inversionistas y la sociedad (Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión, 2022, p. 10).

5. **Capacitación continua del personal público:** Una de las fortalezas del modelo peruano es la inversión en formación técnica del personal de las entidades públicas involucradas en la gestión de APP, garantizando así un mejor manejo de los riesgos y la supervisión contractual (Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2019, p. 36).

La experiencia peruana demuestra que una institucionalidad fuerte, acompañada de procesos técnicos transparentes y mecanismos contractuales flexibles, es clave para asegurar una distribución de riesgos equilibrada y sostenible en proyectos de infraestructura y servicios públicos.

5.3.1 PROYECTOS EJECUTADOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA EN PERÚ

En Perú, la modalidad de Asociación Público–Privada (APP) ha sido determinante para la ejecución de proyectos estratégicos en sectores como transporte, salud y servicios urbanos, fortaleciendo la infraestructura pública y estimulando el crecimiento económico. A través de un esquema de colaboración que asigna los riesgos conforme a la capacidad de gestión de cada parte, se han concretado obras de gran relevancia nacional (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021, p. 12).

Entre los casos más representativos se encuentran:

- **Autopista del Sol**

Ilustración No. 4

Carretera Panamericana Sur



Proyecto vial concesionado a un operador privado encargado de la construcción, operación y mantenimiento de un tramo clave de la Carretera Panamericana Sur. Tomada de “Sitio Web” [Fotografía] AUTOPISTA DEL SOL, 2025, <https://www.autopistadelsol.com/es/>

El esquema de recuperación de la inversión se basa en el cobro de peajes, lo que ha permitido un mantenimiento sostenido y la modernización de la infraestructura (Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión, 2020, p. 19).

- **Línea 2**

Ilustración No. 5

Metro de Lima



Primer sistema de metro subterráneo de la capital peruana, ejecutado bajo una APP. Tomada de “Sitio Web” [Fotografía] PERU CONSTRUYE, 2025, <https://peruconstruye.net/2025/01/03/linea-2-metro-lima-region/>

Asignó al sector privado el diseño, financiamiento, construcción y operación, mientras que el Estado asumió responsabilidades regulatorias y algunos riesgos macroeconómicos. Esta obra constituye uno de los proyectos de transporte masivo más ambiciosos de la región (Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2021, p. 22).

- **Proyectos de Infraestructura Hospitalaria.**

Iniciativa que abarca la construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento de hospitales en distintas regiones del país. El sector privado gestiona servicios no clínicos, mientras el Ministerio de Salud garantiza la prestación médica. Esta modalidad ha mejorado la capacidad y calidad de la infraestructura sanitaria (Ministerio de Salud del Perú, 2020, p. 14).

La experiencia peruana demuestra que una planificación rigurosa y una adecuada asignación de riesgos pueden generar resultados sostenibles en proyectos de gran envergadura (Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión,

2022, p. 27). Este modelo ofrece a Panamá referentes concretos para el diseño e implementación de futuros contratos de APP en áreas críticas.

En conclusión, Colombia y Perú demuestran que el éxito de una APP depende menos del dinero, y más de la técnica, la transparencia y la capacidad de planificación del Estado. Panamá tiene la oportunidad de seguir ese camino.

**CAPITULO VI: DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA ASIGNACIÓN
DE RIESGOS EN PANAMÁ**

6.1 Diagnóstico y Desafíos de la Asignación de Riesgos en Panamá

La asignación de riesgos en los contratos de Asociación Público-Privada (APP) en Panamá presenta limitaciones que, de no abordarse adecuadamente, pueden comprometer la eficiencia y sostenibilidad del modelo. Aunque el país cuenta con un marco jurídico que reconoce la importancia de distribuir los riesgos entre las partes de manera técnica y equilibrada, la práctica revela brechas institucionales y operativas que dificultan la implementación efectiva de este principio.

Uno de los problemas más visibles es la capacidad técnica limitada del sector público para estructurar proyectos complejos. Muchas entidades carecen de personal especializado en análisis financiero, ingeniería de costos, modelos de riesgo y supervisión basada en desempeño, lo que genera dependencia de consultores externos y vulnerabilidad frente a operadores privados con mayor experiencia. Esto puede derivar en negociaciones desequilibradas o en la adopción de matrices de riesgo insuficientemente justificadas.

Persisten también criterios no estandarizados para evaluar y asignar riesgos, lo que impide la comparación entre proyectos y dificulta la construcción de un criterio institucional unificado. Cada entidad suele aplicar metodologías distintas, generando resultados dispares y, en ocasiones, decisiones contractuales que no reflejan adecuadamente los riesgos reales del proyecto.

Otro aspecto crítico es la fragmentación y limitada accesibilidad de la información técnica, como estudios de prefactibilidad, análisis de demanda y matrices de riesgo. Esta dispersión afecta la toma de decisiones basada en evidencia y retrasa los procesos de estructuración. En algunos casos, la información no se comparte oportunamente, generando asimetrías entre el sector público y el privado que pueden condicionar las negociaciones y afectar la sostenibilidad del contrato.

Asimismo, la supervisión de riesgos suele concentrarse en la fase previa a la adjudicación, mientras que la fase de ejecución —donde los riesgos realmente se manifiestan— carece de mecanismos de monitoreo continuo. Esto dificulta detectar desviaciones a tiempo y adoptar medidas de corrección cuando sea necesario.

En este contexto, se identifican los siguientes desafíos prioritarios para consolidar un sistema APP eficiente y sostenible en Panamá:

- Fortalecer la capacidad técnica institucional de las entidades públicas encargadas de estructurar y supervisar proyectos.
- Reducir la asimetría de información entre sector público y privado mediante procesos más claros y transparentes.
- Garantizar la transparencia y accesibilidad de los estudios técnicos y matrices de riesgo a lo largo de todas las fases del proyecto.
- Mejorar la supervisión durante todo el ciclo de vida del contrato, especialmente en la operación y mantenimiento.

Estos desafíos evidencian la necesidad de fortalecer la toma de decisiones técnicas, mejorar la calidad de la información disponible y consolidar una institucionalidad capaz de gestionar riesgos de manera estratégica, rigurosa y orientada al interés público.

**CAPITULO VII: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA ASIGNACIÓN
DE RIESGOS EN PANAMÁ**

7.1 Estrategias para Mejorar la Asignación de Riesgos – Propuestas de Mejora para Panamá

El análisis comparado de las APP en Panamá, Colombia y Perú permite identificar medidas concretas que Panamá puede adoptar para mejorar la asignación de riesgos y fortalecer la sostenibilidad de sus proyectos. Las propuestas que se presentan a continuación integran buenas prácticas internacionales adaptadas a la realidad panameña.

7.1.1 Fortalecer la Capacitación del Sector Público Panameño

El fortalecimiento institucional es un elemento clave para garantizar la adecuada asignación de riesgos. Panamá aún presenta brechas técnicas en áreas como análisis financiero, manejo de matrices de riesgo, estructuración contractual y supervisión por desempeño.

Se propone:

- Impulsar formación técnica especializada en modelos financieros, análisis probabilístico de riesgos y sistemas de mitigación.
- Capacitar a funcionarios en cláusulas contractuales críticas, reequilibrio económico-financiero y mecanismos de reajuste.
- Desarrollar programas de formación continua coordinados entre la SNAPP, universidades nacionales y organismos multilaterales.
- Crear equipos permanentes dentro de las entidades públicas, con personal capacitado exclusivamente en temas APP.

Colombia y Perú han demostrado que el fortalecimiento del capital humano reduce renegociaciones, mejora la calidad de los contratos y genera confianza en el proceso.

7.1.2 Garantizar Transparencia y Competencia en los Procesos de Licitación

Una gestión transparente contribuye a disminuir la asimetría de información y a mejorar la competencia entre proponentes.

Se recomienda:

- Publicar matrices de riesgo preliminares junto con los pliegos de licitación.
- Crear un portal de transparencia APP, donde reposen contratos, estudios técnicos, adendas e informes de supervisión.
- Establecer procesos de consulta pública técnica antes de la adjudicación.
- Asegurar criterios de competencia efectiva, evitando condiciones restrictivas o licitaciones con mínima participación.

Perú, a través de ProInversión, y Colombia, mediante la ANI, han demostrado que la transparencia incrementa la confianza del sector privado y mejora la calidad de las ofertas.

7.1.3 Crear Mecanismos de Monitoreo y Supervisión Constante

El seguimiento continuo durante todo el ciclo de vida del contrato es indispensable para una gestión efectiva de riesgos.

Se propone:

- Crear unidades de seguimiento dentro de cada Entidad Pública Contratante (EPC).
- Establecer informes trimestrales obligatorios de niveles de servicio, desempeño financiero y cumplimiento contractual.
- Implementar auditorías técnicas independientes en la fase de construcción y operación.

- Activar protocolos de acción temprana cuando los indicadores de desempeño evidencien desviaciones.

Una supervisión continua evita sobrecostos, litigios y renegociaciones innecesarias, garantizando la sostenibilidad operativa del proyecto.

7.1.4 Desarrollar Modelos de Riesgo Compartido Adaptados al Contexto Panameño

Trasladar todos los riesgos al privado encarece las ofertas y reduce la participación. Panamá puede adoptar esquemas más flexibles, basados en la experiencia regional.

Se recomienda:

- Compartir riesgos de demanda, especialmente en transporte y movilidad.
- Establecer garantías parciales del Estado para riesgos externos extraordinarios.
- Incorporar cláusulas de estabilidad regulatoria para minimizar incertidumbre.
- Aplicar modelos escalonados donde la asignación varíe según la etapa del proyecto.

Este enfoque promueve la cooperación entre las partes y reduce litigios.

7.1.5 Adaptar las Buenas Prácticas de Colombia y Perú a la Realidad Panameña

a. Metodología unificada para matrices de riesgo:

La existencia de una metodología clara y estandarizada para la identificación, clasificación y asignación de riesgos es fundamental para garantizar que los

proyectos APP se estructuren bajo criterios homogéneos y técnicamente fundamentados. Tanto Colombia como Perú han avanzado en este aspecto mediante la adopción de formatos oficiales, guías metodológicas y manuales obligatorios que orientan a todas las entidades públicas en el proceso de elaboración de matrices de riesgo. Estas herramientas permiten clasificar los riesgos por categoría, evaluar su probabilidad e impacto, y definir mecanismos de mitigación o transferencia de manera consistente.

En el caso panameño, la ausencia de criterios uniformados genera disparidades entre entidades, matrices incompletas o elaboradas con metodologías distintas, y una menor comparabilidad entre proyectos. Esto no solo limita la capacidad de priorización del Estado, sino que incrementa la posibilidad de asignar riesgos de manera inadecuada, trasladándolos al privado sin justificación técnica o reteniéndolos dentro del sector público cuando éste no cuenta con las capacidades para gestionarlos.

Por ello, se propone crear un Manual Nacional de Gestión de Riesgos en APP, de aplicación obligatoria para todas las Entidades Públicas Contratantes (EPC). Este manual debería:

- Establecer una clasificación estándar de riesgos, que incluya riesgos de construcción, demanda, financieros, operativos, regulatorios, ambientales y de fuerza mayor.
- Incorporar metodologías de análisis probabilístico y de valoración, basadas en escenarios o análisis de sensibilidad, para evaluar el impacto potencial de cada riesgo en el costo del proyecto.
- Definir criterios uniformes para la asignación de riesgos, considerando la capacidad de cada parte para gestionarlos, su control sobre la causa del riesgo y la posibilidad de mitigación.

- Incluir formatos oficiales de matrices de riesgo, que permitan documentar de manera clara las responsabilidades, estrategias de mitigación, costos asociados y mecanismos contractuales aplicables.
- Exigir que las matrices se actualicen durante todo el ciclo de vida del proyecto, especialmente en las fases de licitación, firma del contrato, construcción y operación.
- Integrar el análisis de riesgos dentro de los requisitos de valor por dinero, asegurando que la distribución de responsabilidades tenga un efecto positivo en la eficiencia económica del proyecto.

Un manual de este tipo dotaría al sistema APP panameño de una herramienta estructural, coherente con las mejores prácticas internacionales y adaptadas a la institucionalidad local. Asimismo, aumentaría la transparencia, fortalecería la capacidad técnica de las entidades públicas y permitiría comparar proyectos de manera objetiva. La estandarización también generaría mayor confianza entre los inversionistas, al garantizar que todos los proyectos se evalúan bajo criterios homogéneos y previsibles.

En síntesis, una metodología unificada para la elaboración de matrices de riesgo constituye un paso esencial para profesionalizar el sistema APP de Panamá, reducir la discrecionalidad y asegurar que los contratos se estructuren con base en principios técnicos y no únicamente administrativos.

b. Instituciones técnicas especializadas y permanentes:

El fortalecimiento institucional es uno de los elementos más decisivos para mejorar la asignación de riesgos en el modelo APP panameño. La experiencia comparada demuestra que los países que han logrado consolidar programas APP exitosos cuentan con entidades técnicas especializadas, permanentes y altamente profesionales, que actúan como ejes articuladores del sistema. Tal es el caso de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en Colombia y de

ProInversión en Perú, organismos que han desarrollado capacidades sofisticadas en ingeniería contractual, análisis financiero, estructuración de proyectos y supervisión de desempeño.

En Panamá, la Secretaría Nacional de Asociación Público-Privada (SNAPP) cumple un rol importante, pero aún opera con recursos humanos y técnicos limitados, lo que dificulta su capacidad para acompañar de manera integral todas las fases del ciclo APP. Para avanzar hacia un modelo más robusto, se propone fortalecer significativamente a la SNAPP y convertirla en una entidad técnica centralizada con funciones claramente definidas, permanentes y vinculantes. Esto implica:

- Contar con personal técnico permanente, especializado en estructuración, evaluación financiera, análisis de riesgos, ingeniería y supervisión contractual. Este equipo debe ser estable, meritocrático y con una formación continua que le permita acumular experiencia y conocimiento institucional.
- Otorgarle autonomía técnica para emitir lineamientos, metodologías y criterios vinculantes en materia de gestión de riesgos, análisis de valor por dinero, matrices estándar y modelos contractuales. Esa capacidad normativa permitiría homogeneizar prácticas entre las distintas entidades públicas contratantes.
- Establecer un esquema de apoyo obligatorio a todas las Entidades Públicas Contratantes (EPC), de modo que ningún proyecto APP avance sin el acompañamiento técnico de la SNAPP. Esto garantiza coherencia, calidad en la información y un mismo estándar de análisis en todo el país.

- Crear un banco nacional de proyectos APP, que registre iniciativas en distintas etapas (idea, prefactibilidad, factibilidad, adjudicación y ejecución). Este banco debería contener estudios estandarizados que permitan comparar proyectos, priorizarlos según criterios de política pública y asegurar que la asignación de riesgos responda a evaluaciones sólidas.
- Implementar un sistema institucionalizado de lecciones aprendidas, que recopile experiencias de proyectos en ejecución y de procesos previamente culminados. Este sistema permitiría mejorar la toma de decisiones, actualizar las metodologías y evitar la repetición de errores frecuentes.

El propósito final es que la SNAPP se convierta en una entidad con capacidad técnica real, acumulación de conocimiento, memoria institucional y autoridad regulatoria, capaz de apoyar de forma transversal a todas las instituciones del Estado involucradas en APP.

La ausencia de una institución fortalecida genera fragmentación, decisiones inconsistentes, debilidad en la negociación y dependencia excesiva de consultores externos. Por el contrario, un organismo técnico robusto permite que Panamá avance hacia un sistema APP más profesionalizado, transparente y eficiente, donde la asignación de riesgos se realice bajo criterios objetivos, comparables y sostenibles en el tiempo.

c. Supervisión basada en indicadores de desempeño (KPIs):

La implementación de indicadores de desempeño (KPIs) constituye una de las herramientas más efectivas para garantizar que los proyectos APP cumplan con los niveles de servicio previstos durante toda la vigencia contractual. Aunque la normativa panameña reconoce la importancia del monitoreo, en la práctica los

contratos aún presentan una débil incorporación de métricas objetivas, lo que dificulta una supervisión continua y basada en resultados.

En contraste, países como Colombia y Perú han logrado avances significativos al integrar KPIs detallados en sus contratos de concesión, permitiendo evaluar de manera cuantitativa aspectos como disponibilidad operativa, tiempos de respuesta ante fallas, niveles de tráfico, calidad del mantenimiento y satisfacción del usuario. Estos indicadores no solo orientan la supervisión, sino que también están estrechamente vinculados al esquema de pagos, penalidades e incentivos del contrato, generando un círculo virtuoso entre desempeño y retribución.

Para fortalecer esta área, Panamá debe incorporar KPIs de manera sistemática y obligatoria en todas las etapas del contrato. Entre las medidas recomendadas se encuentran:

- Definir indicadores claros, medibles y verificables desde la estructuración, evitando métricas ambiguas que dependan de interpretación.
- Establecer niveles de servicio mínimos obligatorios, relacionados con disponibilidad de la infraestructura, calidad del mantenimiento, tiempos de respuesta y estándares de seguridad.
- Integrar los KPIs en el mecanismo de pago, de manera que la falta de cumplimiento se traduzca en reducciones automáticas de los pagos por disponibilidad o en la aplicación de penalidades previamente definidas.
- Desarrollar sistemas de monitoreo en tiempo real, especialmente en proyectos de transporte, donde plataformas digitales permiten medir flujo vehicular, incidentes, calidad del pavimento y tiempos de viaje.
- Publicar periódicamente los resultados de los KPIs en un portal de transparencia APP, de modo que los usuarios y la ciudadanía puedan evaluar el desempeño real del concesionario.

La incorporación de KPIs robustos no solo mejora la calidad del servicio, sino que reduce la necesidad de renegociaciones y promueve una relación contractual basada en el cumplimiento de estándares técnicos. Asimismo, permite que el Estado ejerza un control más objetivo, disminuyendo la discrecionalidad en la supervisión y fortaleciendo la rendición de cuentas. En Panamá, adoptar esta práctica representaría un avance significativo hacia una gestión moderna, eficiente y alineada con las mejores experiencias internacionales.

d. Publicación de información para veeduría ciudadana:

La transparencia es un elemento fundamental para garantizar una asignación adecuada de riesgos en los contratos APP y para fortalecer la confianza tanto del sector privado como de la ciudadanía. Si bien Panamá cuenta actualmente con un portal administrado por la Secretaría Nacional de APP (SNAPP), este se centra principalmente en la fase de licitación, publicación de pliegos, cronogramas, consultas y documentos del proceso, pero no incluye información sistemática sobre el avance de los proyectos, los reportes de supervisión, los niveles de servicio alcanzados o las matrices de riesgo actualizadas durante la ejecución del contrato.

Esta limitada disponibilidad de información reduce la capacidad de la ciudadanía, la academia y los propios inversionistas para evaluar la calidad del proceso y el comportamiento real de los proyectos a lo largo de su ciclo de vida.

Tomando como referencia las prácticas consolidadas en Colombia y Perú, Panamá podría avanzar hacia un portal de transparencia integral que no solo publique los documentos de la licitación, sino también:

- Contratos firmados y todas sus versiones posteriores.

- Adendas y modificaciones contractuales, incluyendo su justificación técnica y financiera.
- Matrices de riesgo actualizadas, donde se refleje cómo evoluciona la asignación a medida que el proyecto avanza.
- Informes de avance trimestral, tanto en construcción como en operación, con indicadores de desempeño claros.
- Reportes de supervisión y cumplimiento de KPIs, incluyendo niveles de servicio, disponibilidad, seguridad, mantenimiento y penalidades aplicadas.
- Estudios de prefactibilidad, factibilidad y evaluación ex post, permitiendo comparar lo proyectado con lo ejecutado.
- Información sobre los compromisos contingentes del Estado, en caso de que existan.

Un portal de este tipo permitiría una veeduría ciudadana real, con información accesible y verificable; fortalecería la rendición de cuentas; reduciría la asimetría de información con el sector privado; y promovería un entorno más competitivo y predecible para los inversionistas. Además, contribuiría a desarrollar una cultura de aprendizaje institucional, permitiendo que futuras estructuraciones se basen en evidencia y en lecciones documentadas de proyectos anteriores.

Tanto la ANI en Colombia como ProInversión en Perú han demostrado que la transparencia continua —no limitada a la etapa de licitación, sino extendida durante toda la ejecución contractual— genera confianza en los ciudadanos, evita percepciones de opacidad, y facilita que los proyectos APP sean evaluados con criterios técnicos y no únicamente administrativos. Panamá, al adoptar un modelo similar, podría fortalecer significativamente la credibilidad de su nascente sistema APP y asegurar una gestión de riesgos coherente, verificable y orientada al interés público.

La experiencia de Colombia y Perú demuestra que una correcta asignación de riesgos depende de la capacidad técnica, la transparencia institucional y la existencia de entidades especializadas. Panamá tiene la oportunidad de fortalecer su modelo APP reforzando estas áreas. Las propuestas presentadas buscan contribuir a una gestión más eficiente, sostenible y orientada al interés público, garantizando que los proyectos generen verdadero impacto social y económico.

CAPITULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 CONCLUSIÓN

El impacto de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en la gestión administrativa del sector público panameño es amplio y multidimensional. Estas alianzas han demostrado ser una herramienta útil para ejecutar obras y servicios con mayor eficiencia, aprovechando la capacidad técnica, operativa y financiera del sector privado. Sin embargo, esta eficiencia sólo es sostenible si existe una gestión adecuada de los riesgos asociados.

Esta investigación evidenció que, además de los riesgos tradicionales – financieros, políticos, sociales y ambientales, existen otros que suelen ser subestimados en Panamá, como los riesgos regulatorios, geológicos, de expropiación y tecnológicos. Cuando estos riesgos no se abordan desde la etapa de planificación, pueden generar retrasos, sobrecostos, conflictos contractuales e incluso la terminación anticipada del proyecto. Por ello, se reafirma la necesidad de adoptar una visión integral, técnica y anticipatoria en la gestión de riesgos.

Uno de los hallazgos más relevantes es la sensibilidad del riesgo de corrupción y la falta de transparencia. La discrecionalidad en las licitaciones, la insuficiencia de información pública y la ausencia de mecanismos de control continuo pueden afectar la legitimidad de los proyectos y comprometer el interés público. Esta realidad demuestra que la eficiencia económica no puede separarse del fortalecimiento institucional.

A partir del análisis comparado de Colombia y Perú, se concluye que es posible diseñar marcos normativos más robustos, con capacidad técnica especializada, mecanismos dinámicos de asignación de riesgos y herramientas de seguimiento contractual basadas en estándares de desempeño. Estas experiencias evidencian que el modelo APP puede ser exitoso cuando se combina con gobernanza técnica, transparencia y rendición de cuentas.

De este modo, Panamá debe avanzar hacia una cultura de planificación estratégica de largo plazo, incorporando desde la etapa de prefactibilidad matrices de riesgos estandarizadas, evaluaciones socioambientales rigurosas y cláusulas contractuales flexibles que permitan la revisión periódica de los riesgos. Sólo con estos elementos será posible garantizar proyectos viables, sostenibles y alineados con el interés general.

En conclusión, la investigación demuestra que la correcta asignación y gestión de riesgos es el eje central para aprovechar el verdadero potencial de las APP. Si Panamá fortalece su capacidad institucional, promueve la transparencia y adopta herramientas técnicas para la toma de decisiones, las APP no solo serán mecanismos de financiación, sino motores de desarrollo económico, social e institucional para el país

8.2 RECOMENDACIONES

I. Normativas y Contractuales

1. Establecer un marco normativo claro y actualizado para el régimen APP, incorporando lineamientos técnicos sobre identificación, evaluación y asignación de riesgos, tomando como referencia las buenas prácticas observadas en Colombia y Perú.
2. Adoptar una matriz nacional de riesgos estandarizada, que incluya probabilidad, impacto, responsable, estrategia de mitigación y plan de contingencia, bajo el principio de que cada riesgo sea asumido por quien tenga mayor capacidad de gestionarlo.
3. Incluir cláusulas de revisión y ajuste contractual, que permitan renegociar las condiciones cuando existan eventos imprevistos que alteren el equilibrio económico-financiero del proyecto.
4. Incorporar garantías contractuales proporcionales al riesgo asumido, tales como seguros, ingresos mínimos o mecanismos de compensación, evitando desincentivar la inversión privada o incrementar el riesgo fiscal del Estado.

II. Institucionales

5. Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades responsables de estructurar, aprobar y supervisar contratos APP (SNAPP, MEF, entidades contratantes y Contraloría), mediante capacitación continua, equipos multidisciplinarios y herramientas tecnológicas.
6. Establecer un sistema independiente de supervisión y auditoría técnica, que garantice trazabilidad durante todo el ciclo del contrato APP y respalde las decisiones adoptadas en materia de gestión de riesgos.
7. Fomentar la participación ciudadana y la veeduría social, en particular en proyectos de alto impacto social o ambiental, para reducir la resistencia comunitaria, anticipar conflictos y fortalecer la legitimidad institucional.

8. Evaluar la creación de una entidad técnica especializada en APP, similar a ProInversión (Perú) o a la ANI (Colombia), que sirva como soporte técnico del Ente Rector. Esta instancia centralizada permitiría:
 - reducir la fragmentación institucional actual;
 - mejorar los procesos de evaluación y prefactibilidad;
 - generar lineamientos estandarizados para todo el ciclo del proyecto;
 - y elevar la confianza de inversionistas mediante predictibilidad técnica y fiscal.

III. Operativas y Técnicas

1. Implementar tecnologías de monitoreo y gestión en tiempo real, como software de seguimiento, inteligencia artificial y plataformas de control de calidad automatizadas, que permitan detectar desviaciones tempranas en costos, plazos o desempeño contractual.
2. Realizar análisis de sensibilidad y simulaciones financieras, para anticipar cómo variables como la inflación, las tasas de interés o los cambios regulatorios pueden afectar la viabilidad del proyecto, y así aplicar medidas preventivas antes de adjudicar el contrato.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Normativa Nacional:

1. Constitución de la República de Panamá.
2. Ley No.93 de 19 de septiembre de 2019, Que crea el régimen de Asociación Público – Privada (APP), para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos.
3. Decreto Ejecutivo No.840 de 31 de diciembre de 2020, Que reglamenta la Ley No.93 que crea el régimen de Asociación Público – Privada, para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos.
4. Decreto Ejecutivo No.119 de 27 de abril de 2023, que modifica el Decreto Ejecutivo No.840 de 2020.
5. Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenada por la Ley No.153 de 2020.
6. Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley No.22 de 2006.

Referencias electrónicas:

7. Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (2020). Riesgos financieros en proyectos de infraestructura bajo APP. Bogotá: ANI. Recuperado de: <https://www.ani.gov.co>
8. Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (2021). Manual de estructuración de proyectos APP. Bogotá: ANI. Recuperado de: <https://www.ani.gov.co>

9. Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (2021). Programa 4G – Avances y resultados. Bogotá: ANI. Recuperado de: <https://www.ani.gov.co>
10. Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (2022). Informe anual de gestión. Bogotá: ANI. Recuperado de: <https://www.ani.gov.co>
11. Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión. (2020). Autopista del Sol: Caso de éxito en concesiones viales. Lima: ProInversión. Recuperado de: <https://www.proinversion.gob.pe>
12. Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión. (2022). Guía de buenas prácticas en la gestión de APP en Perú. Lima: ProInversión. Recuperado de: <https://www.proinversion.gob.pe>
13. Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión. (2022). Marco legal de las APP en Perú. Lima: ProInversión. Recuperado de: <https://www.proinversion.gob.pe>
14. Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión. (2022). Portal de transparencia y seguimiento de proyectos APP. Lima: ProInversión. Recuperado de: <https://www.proinversion.gob.pe>
15. Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión. (2023). Metodología de evaluación y asignación de riesgos en contratos APP. Lima: ProInversión. Recuperado de: <https://www.proinversion.gob.pe>
16. Agencia de Tránsito y Transporte Terrestre. (2023). Informe técnico sobre el impacto vial del proyecto Panamericana Este. Panamá: ATTT. Recuperado de: <https://www.attt.gob.pa>

17. Aeronáutica Civil de Colombia. (2019). Modernización del Aeropuerto El Dorado: Informe técnico. Bogotá: Aerocivil. Recuperado de: <https://www.aerocivil.gov.co>
18. Alborta, G., Stevenson C., Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5062>
19. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). Fortalecimiento de capacidades en gestión de APP en Perú. Washington, D.C.: BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org>
20. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). Lecciones aprendidas del proyecto Línea 2 del Metro de Lima. Washington, D.C.: BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org>
21. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). Transparencia y rendición de cuentas en proyectos de APP: Lecciones para América Latina. Washington, D.C.: BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org>
22. Banco Interamericano de Desarrollo (2023). La sostenibilidad fiscal de las Asociaciones Público – Privadas. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Sostenibilidad-fiscal-de-las-asociaciones-publico-privadas-elementos-clave-y-buenas-practicas-para-una-gestion-fiscal-responsable-en-infraestructura-economica-y-social-a-lo-largo-de-todo-el-ciclo-de-vida-de-proyectos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=&utm_term=

23. Benites, G. (2014). Las asociaciones público privadas como mecanismos para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los gobiernos locales. (Tesis Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de:http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5615/BENITE_S_ARRIETA_GABRIEL_GOBIERNOS_LOCALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y
24. Berrone, P., Fageda, X., Lumà, C., Ricart, J., Rodríguez, M., Salvador, J., Trillas, F. (2018). Asociación Público Privada en América Latina: Guía para Gobiernos Regionales y Locales. Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1179>
25. Contraloría General de la República. (2025). Demanda de nulidad del contrato de concesión con CK Hutchison. Panamá.
26. De los Heros, J. (2009). Asociaciones público privadas: una mirada de cara al futuro. *Círculo de Derecho Administrativo*. Pp. 388-396. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14036/14658>
27. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Lineamientos para la gestión de riesgos en proyectos APP. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co>
28. Mairal, H. (2013). Los riesgos en la financiación privada de proyectos públicos. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/viewFile/13477/14104>

29. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2023). Guía de asignación de riesgos en contratos de APP. Panamá: MEF. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pa>
30. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2020). Guía para la elaboración de contratos de APP. Lima: MEF. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe>
31. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2021). Balance de la política de Asociaciones Público–Privadas. Lima: MEF. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe>
32. Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2021). Informe de proyectos APP en infraestructura educativa. Bogotá: MEN. Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co>
33. Ministerio de Obras Públicas de Panamá. (2023). Proyecto de rehabilitación, mejora y mantenimiento de la Carretera Panamericana Este bajo la modalidad APP. Panamá: MOP. Recuperado de: <https://www.mop.gob.pa>
34. Ministerio de Salud del Perú. (2020). Informe de proyectos hospitalarios bajo APP. Lima: MINSA. Recuperado de: <https://www.minsa.gob.pe>
35. Organisation for Economic Co–operation and Development (OECD). (2020). OECD Recommendation on the Governance of Infrastructure. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://www.oecd.org>

36. Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. (2023). Proyecto Hospital de Bosa: Documento de seguimiento. Bogotá: SDS. Recuperado de: <https://www.saludcapital.gov.co>
37. SNAPP. (s.f.). Sistema Nacional de Asociación Público-Privada. Recuperado de: <https://snapp.gob.pa>
38. World Bank. (2017). Public-Private Partnerships Reference Guide (Version 3.0). Washington, DC: World Bank Group. Recuperado de: <https://ppp.worldbank.org/public-private->

Textos y Publicaciones:

39. Arméstar Alzamora, Claudia. (2020) ¿Las Asociaciones Público-Privadas en el Perú se alinean a los estándares internacionales?
40. Barreto Cifuentes, Sebastián, Ibagón Mónica. Introducción a las Asociaciones Público Privadas en Colombia. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2016.
41. Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). The economics of public-private partnerships: A basic guide. Cambridge: Cambridge University Press.
42. Hernández Sampieri, Roberto (2006). Metodología de Investigación, Cuarta Edición. Editorial Mc Graw Hill.
43. Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2007). Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

44. Guasch, J. L. (2004). Granting and renegotiating infrastructure concessions: Doing it right. Washington, DC: World Bank Institute.
45. Lee Duque, Kathia (2021). Las Asociaciones Público – Privadas en Panamá. Primera Edición. Editorial Cultural Portobelo.
46. Lessar, J., & Millar, C. (2018). Risk allocation in PPP projects. Cambridge: Cambridge University Press.
47. Muñoz Razo, Carlos (2011). Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis, Segunda Edición. Editorial Pearson.
48. Pastor Kolmakova, G. (2020). *La asignación de riesgos en los contratos público-privados como medida eficiente para evitar los sobrecostos*. Lima, Perú.
49. Rodríguez, J. (2007). *Riesgos financieros en los contratos de infraestructura pública*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
50. Rodríguez, L. (2012). El equilibrio económico en los contratos administrativos. Madrid: Marcial Pons.
51. Vassallo, J. M., & Sánchez Soliño, A. (2016). Infraestructura y financiación: asociaciones público-privadas. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).
52. Yescombe, E. R. (2013). Public-private partnerships: Principles of policy and finance. Oxford: Elsevier.

53. Yitani, J., Rebollo, A., Peña, A. C., Gracindo, G. ., Martinez Arboleya, A. T. ., De los Ríos, M., Benavente Donayre, P. ., y Princhak, R. (2021). *Reflexiones sobre la importancia de la gestión de contratos APP y sus posibles carencias en la región.*

Noticias online:

54. Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-de-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-infraestructura.pdf>
55. Las alianzas público – privadas (APP) en el Perú. Recuperado de: <https://files.pucp.education/departamento/economia/Las-APP-en-el-Peru-PUCP-1.pdf>
56. Lineamientos MEF para el diseño de contratos de Asociación Público Privada. Una mirada en diagonal a su sistemática y al tratamiento de los riesgos asociados al diseño y entrega de áreas. Recuperado de: <https://prometheo.pe/lineamientos-mef-para-el-diseno-de-contratos-de-asociacion-publico-privada-una-mirada-en-diagonal-a-su-sistematica-y-al-tratamiento-de-los-riesgos-asociados-al-diseno-y-entrega-de-areas/>
57. Las asociaciones público-privadas en Perú: análisis del nuevo marco legal. El marco actual de asociaciones público - privadas en Perú: definiciones, tipologías de proyecto y principios. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_2.pdf

58. World Cargo News. (2025, julio). Panama comptroller files lawsuit to nullify CK Hutchison port concession. Recuperado de: <https://www.worldcargonews.com/business/2025/07/panama-comptroller-files-lawsuit-to-nullify-ck-hutchison-port-concession>

59. AP News. (2025, julio). Panama files suit against Hutchison port deal, citing irregularities. Recuperado de: <https://apnews.com/article/223e36a9c17ba1d4704f7a78bca27c58>

60. Reuters. (2025, julio). Panama may replace CK Hutchison with new PPP model. Recuperado de: <https://www.reuters.com/business/retail-consumer/ck-hutchison-operated-panama-ports-could-be-taken-over-by-state-partnerships-2025-07-31>

ANEXOS

Anexo No.1 El Primer Proyecto de Infraestructura Vial Bajo la Modalidad de Asociación Público–Privada en Panamá

El Proyecto de Rehabilitación, Mejora y Mantenimiento por Estándares de Desempeño de la Carretera Panamericana Este constituye la primera iniciativa del Ministerio de Obras Públicas (MOP) ejecutada bajo el esquema de Asociación Público–Privada (APP). Este modelo busca optimizar la conectividad, la seguridad vial y la eficiencia del transporte terrestre, garantizando la sostenibilidad de la infraestructura a largo plazo (Ministerio de Obras Públicas de Panamá, 2023, p. 18).

La Carretera Panamericana Este es un eje vial estratégico que facilita el transporte de mercancías y pasajeros, desempeñando un papel clave en la integración económica y social del país. El proyecto contempla la rehabilitación de tramos deteriorados, la mejora de la capacidad vehicular mediante ampliaciones y zonas de adelantamiento, y la implementación de estándares internacionales de desempeño para asegurar la calidad de la vía (Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, 2023, p. 32).

El contrato APP establece que el concesionario privado será responsable no solo de la ejecución de las obras, sino también del mantenimiento preventivo y correctivo durante el periodo de vigencia contractual. Este enfoque, basado en indicadores de desempeño, permite evaluar la eficiencia de la gestión, la respuesta ante incidencias y la calidad de los trabajos realizados (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2023, p. 45). Asimismo, el proyecto incorpora un sistema de monitoreo continuo para garantizar el cumplimiento de los estándares técnicos y de seguridad, con intervenciones focalizadas según las

necesidades detectadas, optimizando así el uso de los recursos públicos (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2023, p. 47).

Entre los beneficios esperados destacan:



- **Mejora de la seguridad vial**, mediante la reparación de puntos críticos, la instalación de señalización y la implementación de medidas preventivas.
- **Aumento de la capacidad logística**, favoreciendo el transporte de carga y pasajeros y reduciendo los tiempos de viaje.
- **Reducción de costos de mantenimiento**, gracias al uso de metodologías de conservación preventiva.
- **Impulso al desarrollo económico regional**, fortaleciendo la competitividad y la integración territorial.
- **Sostenibilidad ambiental**, a través del empleo de materiales y prácticas de bajo impacto ecológico⁶⁸.

Este proyecto marca un precedente en la gestión de infraestructura vial en Panamá, al integrar un enfoque de **contratación por resultados**, fortalecer la colaboración público–privada y sentar las bases para replicar este modelo en futuros proyectos de transporte y logística en el país.

⁶⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). *Buenas prácticas ambientales en proyectos de infraestructura*. Panamá: PNUD.

Tramo 1 – Pacora a Cañita

El tramo 1 requiere obras menores que deben ser ejecutadas en el primer semestre del Proyecto, tales como: la construcción de hombros con carpeta de hormigón asfáltico, construcción de cunetas pavimentadas, sello de juntas y grietas en losas de concreto y cemento Portland, pintura y señalización vertical y horizontal entre otras reparaciones puntuales dentro del tramo con pavimento asfáltico que requiera algún tipo de mejora específica.

	
Foto N°1. Las Garzas de Pacora PK = 0K+290.83 Vía en concreto con pérdida de hombros	Foto N° 2. Tanara PK = 7K+875.20 Obstrucción de drenajes por vegetación
	
Foto N°3. Espavé, Pacora PK = 15K+510.18 Tramo vial con problema en algunas losas	Foto N°4. La Margarita – Próximo al Río Mamoní PK = 23K+111.80 Tramo vial en capeta asfáltica en buenas condiciones.


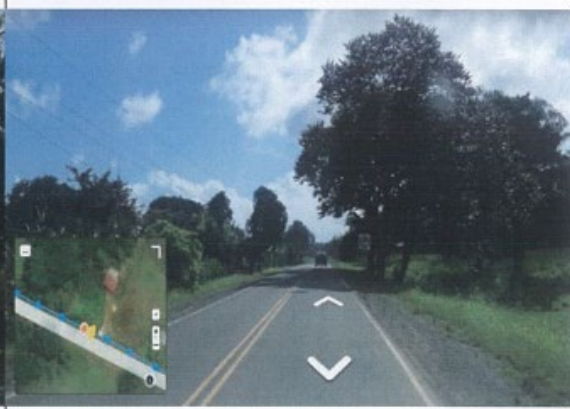
Tramo 2 – Cañita a Agua Fría

El tramo 2 requiere rehabilitaciones mayores que incluyen, entre otros: la rehabilitación de toda la carpeta asfáltica, paradas de autobuses, drenajes y señalización vertical y horizontal. Estas adecuaciones están contempladas en los primeros dos años del Proyecto. Durante el resto del Proyecto se requiere el mantenimiento de la vía, según los estándares de calidad estipulados.

	
Foto N°5. Cañita PK = 46K+610.33 Início de tramo con deterioro de la carpeta asfáltica.	Foto N°6. Bayano PK = 62K+705.12 Tramo vial con baches y ahuellamientos.

Tramo 3 – Agua Fría a Yaviza

En el tramo 3, la superficie se encuentra homogénea, libre de segregación y fisuras, por lo que el alcance de este proyecto incluye trabajos menores de rehabilitación y mejoras, tales como: casetas para autobuses, estación de pesas, señalización vertical y horizontal y estación de pesas y dimensiones.

	
Foto N°7. Ipetí PK = 95K+001.22 Tramo vial con problemas de drenajes laterales	Foto N°8. Próximo a comunidad de Tortí PK = 111K+495.71 Tramo con zonas de parcheo superficiales y profundos

ANEXO 2 – MATRIZ DE RIESGOS DEL PROYECTO APP: CARRETERA PANAMERICANA ESTE

La matriz de riesgos presentada en este anexo corresponde al documento técnico oficial utilizado en la estructuración del contrato APP de la Carretera Panamericana Este, elaborado con el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la International Finance Corporation (IFC).

Este instrumento constituye uno de los elementos más relevantes del proceso de estructuración, ya que permite identificar los riesgos críticos del proyecto, evaluar su probabilidad de ocurrencia, determinar su impacto y asignarlos a la parte que cuenta con mayor capacidad para gestionarlos. De esta manera, se garantiza una distribución más eficiente de responsabilidades y se fortalece la sostenibilidad operativa y financiera del contrato.

La matriz incluye, entre otros, los siguientes tipos de riesgos:

- Riesgos financieros
- Riesgos de diseño
- Riesgos de construcción
- Riesgos ambientales y sociales
- Riesgos por interferencias con servicios públicos
- Riesgos de operación y mantenimiento
- Riesgos regulatorios
- Riesgos macroeconómicos
- Riesgos de fuerza mayor

Esta herramienta representa un avance metodológico importante respecto de los contratos de obra pública tradicional, pues incorpora criterios técnicos y mecanismos de mitigación aplicables durante todo el ciclo de vida del proyecto. No obstante, la matriz utilizada para la Panamericana Este no integra en un único

formato los planes de contingencia ni las estrategias de mitigación, los cuales se encuentran en documentos separados del informe técnico definitivo.

Vínculo con la investigación

La inclusión de esta matriz permite evidenciar que Panamá ha iniciado un proceso de formalización técnica en la gestión de riesgos, aunque aún existen desafíos para consolidar un modelo estandarizado y aplicable a nivel nacional. Justamente, a partir de este análisis surgen algunas de las propuestas de mejora planteadas en esta tesis, entre ellas:

- La creación de un formato nacional unificado de matriz de riesgos,
- Su uso obligatorio en los pliegos de cargos y procesos de licitación, y
- Su incorporación como herramienta de seguimiento contractual, no únicamente como requisito previo de estructuración.

El presente anexo no solo tiene un carácter ilustrativo, sino también metodológico, ya que permite verificar, con un caso real, la distribución de riesgos aplicada en la primera APP vial de Panamá, facilitando el análisis comparado con Colombia y Perú expuesto en el capítulo anterior.