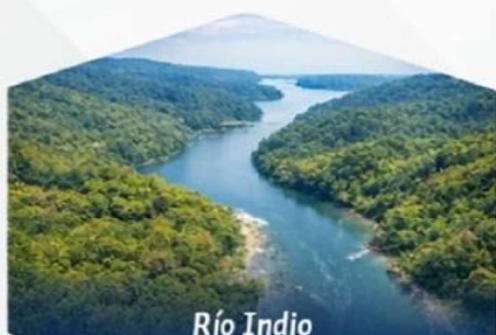


Primer Estudio de

REVISIÓN INDEPENDIENTE

de **CoST Panamá**



2025–2026

© CoST Panamá – La Iniciativa de Transparencia en Infraestructura

Página web: <https://costpanama.org>

Correo electrónico: panama@infrastructuretransparency.org

Edición: Panamá, abril 2026.

Miembros del Grupo Multisectorial de CoST Panamá

Sector Público



MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



Sector Privado



Sociedad Civil



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional



Observador Nacional



Observador Internacional



Embajada Británica
Ciudad de Panamá

Equipo Encargado de la Revisión Independiente:

Lic. Jorge Umaña – **Analista de Datos**

Ing. Karla Delgado Sánchez – **Consultora de la Revisión Independiente**

TABLA DE CONTENIDO

1.- RESUMEN EJECUTIVO.....	1
EXECUTIVE SUMMARY	3
2.- INTRODUCCIÓN.....	5
2.1- Marco Regulatorio y Mecanismos de Rendición de Cuentas	6
2.2- Objetivo de la Revisión Independiente	8
2.3- Metodología Utilizada en la Revisión Independiente	9
3.- SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS.....	11
3.1- Cuarto Puente sobre El Canal de Panamá.....	13
3.2- Río Indio	15
3.3- Línea 3 del Metro	16
3.4- Tren Panamá David Frontera	17
3.5- Terminal de Cruceros de Panamá	19
3.6- Segundo Módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de la Ciudad de Panamá.....	20
4.- EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS PROYECTOS	22
4.1- Nivel de Divulgación de los CoST IDS	22
4.2- Evaluación Desviaciones de Tiempo y Costo.....	27
4.3 Análisis de Valor por el Dinero.....	35
5.- RESUMEN DE HALLAZGOS.....	37
6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
6.1- Conclusiones	39
6.2- Recomendaciones	40

ANEXOS

Anexo 1	Resumen de los indicadores divulgados por proyectos y por fase
Anexo 2	Tabla resumen de proyectos.
Anexo 3	Reporte de visita a sitio por proyecto.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estándares para la publicación de los datos e información de los proyectos de infraestructura pública en el portal denominado: PanamaEnObras	7
Tabla 2. Proyectos seleccionados para la Revisión Independiente	11
Tabla 3. Desviación del precio de los proyectos	30
Tabla 4. Variación de los precios de obra y financiamiento para los proyectos Línea 3 y Cuarto Puente	31
Tabla 5. Desviación del precio de obra para los proyectos Cuarto Puente y Línea 3 del Metro	31
Tabla 6. Desviación de la duración de los proyectos	33

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Círculo virtuoso de la Revisión Independiente de CoST	9
Figura 2. Descripción de la metodología implementada en el proceso de Revisión Independiente	10
Figura 3. Ubicación geográfica de los proyectos seleccionados para la Revisión Independiente ..	12
Figura 4. Fases clave del ciclo de vida de un proyecto de infraestructura	13
Figura 5. Cuarto Puente sobre el Canal.....	14
Figura 6. La ACP presenta las reglas del Plan de Reasentamiento del Proyecto Río Indio ante la comunidad	15
Figura 7. Alineamiento de la Línea 3 del Metro de Panamá	17
Figura 8. Trazado propuesto de la ruta del Tren Panamá David Frontera y ubicación de futuras estaciones	18
Figura 9. Terminal de Cruceros de Panamá	20
Figura 10. Segundo Módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de la ciudad de Panamá	21
Figura 11. Nivel de divulgación del CoST IDS por proyecto y Entidad Contratante	22
Figura 12. CoST IDS reactivos publicados proactivamente.....	23
Figura 13. Total de CoST IDS divulgados	23
Figura 14. Datos divulgados proactivamente por fase en la que se encuentra el proyecto	24
Figura 15. Datos divulgados de forma reactiva por fase en la que se encuentra el proyecto	25
Figura 16. Fuentes de divulgación de datos	26
Figura 17. Duración de los procesos de licitación pública	27
Figura 18. Número de empresas que participaron en las licitaciones por proyecto	28
Figura 19. Tiempo de inicio formal de los contratos.....	29
Figura 20. Incremento del monto de los contratos en USD	30
Figura 21. Desviación del precio de los costos de obra por proyecto	32
Figura 22. Desviación de la duración de los proyectos	34

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANTAI	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
CAPAC	Cámara Panameña de la Construcción
CCIAP	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
CGR	Contraloría General de la República
CoST	La Iniciativa de Transparencia en Infraestructura
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
GMS	Grupo Multisectorial
ICP	Información Clave del Proyecto
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDS	Estándar de Datos sobre Infraestructura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSAL	Ministerio de Salud
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
RI	Revisión Independiente
SPIA	Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos

1.- RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe se trata de la primera Revisión Independiente de CoST Panamá. Este proceso tuvo como propósito verificar la divulgación del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS, por sus siglas en inglés), evaluar la consistencia de los datos publicados y analizar la eficiencia de los procesos asociados al ciclo de vida de seis proyectos de infraestructura pública seleccionados por el Grupo Multisectorial (GMS) de CoST Panamá para el periodo 2025–2026.

La Revisión Independiente se desarrolló conforme a los lineamientos metodológicos de CoST, que incluyen la verificación de datos publicados de forma proactiva y reactiva, la revisión documental, visitas a proyectos y reuniones con las Entidades Contratantes, incluyendo la validación de los resultados por parte de dichas Entidades. Los proyectos evaluados abarcan sectores estratégicos como transporte, marítimo y agua, todos de gran impacto para el país e incluyen proyectos en distintas fases del ciclo de vida, desde la identificación hasta la operación y mantenimiento.

Los resultados muestran que Panamá mantiene altos niveles de divulgación proactiva, con un promedio del 97%, y niveles de divulgación reactiva promedio de 100%. Este desempeño refleja un compromiso institucional con la transparencia y la rendición de cuentas, evidenciado en la publicación del 98% del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST. No obstante, el análisis por fases evidencia brechas de información en las fases de implementación y finalización, donde en el 20% de los proyectos las Entidades Contratantes no divulgaron el motivo de las variaciones de costo, tiempo y alcance, y en el 40% de los proyectos no divulgaron información relacionada con aprobaciones de cuenta o certificaciones de pago de la Contraloría General de la República, documentos que contribuyen a fortalecer la trazabilidad y transparencia en la gestión de las obras.

En cuanto a los mecanismos de divulgación, se identificó un uso limitado de la plataforma oficial PanamaEnObras, donde solo el 2% de la información fue publicada, mientras que el 83% se divulgó en PanamaCompra, el 12% en portales institucionales y el 3% restante en otras fuentes, como los periódicos. Esta dispersión afecta la accesibilidad de la información y dificulta la verificación ciudadana. Las Entidades Contratantes señalaron que la principal dificultad no es la ausencia de información, sino la falta de claridad sobre la unidad responsable de su publicación y la duplicidad de cargas administrativas, ya que muchos datos deben cargarse previamente en plataformas de la Contraloría General de la República (CGR) sin que ello implique su divulgación pública.

El análisis de los procesos de contratación revela que las licitaciones para proyectos de gran envergadura toman en promedio 5.18 meses, plazo que se considera aceptable para proyectos de gran impacto; mientras que la formalización contractual, desde la entrega de propuestas hasta la orden de proceder, requiere 13.6 meses, de los cuales el tiempo de refrendo por parte de la CGR representa 6.2 meses. Estos plazos prolongados afectan la eficiencia del ciclo de contratación pública y retrasan el inicio de obras de alto impacto social y económico.

En materia de desempeño, los proyectos evaluados presentan desviaciones relevantes de costo y tiempo. El incremento promedio del monto contractual del componente de obra, sin incluir financiamiento, es de 15%, destacando la Línea 3 del Metro (29%) y el Cuarto Puente sobre el Canal (-10%), influenciados por cambios de alcance importantes y componentes de financiamiento, respaldados por órdenes de cambio y adendas refrendadas. Las desviaciones de tiempo alcanzan un promedio de 148%, con la Terminal de Cruceros registrando la mayor variación (350%). Estas variaciones evidencian la necesidad de fortalecer la fase de preparación mediante estudios técnicos, como estudios de factibilidad y diseño básico más robustos, que permitan anticipar riesgos y mitigar modificaciones significativas de alcance durante la ejecución.

En conjunto, los resultados de esta primera Revisión Independiente confirman avances importantes en transparencia, pero también revelan áreas que requieren fortalecimiento institucional, estandarización de procesos y mejoras en la calidad de la información divulgada. El informe presenta recomendaciones orientadas a consolidar la transparencia a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, fortalecer la rendición de cuentas y promover la incorporación progresiva de criterios de sostenibilidad en la infraestructura pública del país.

EXECUTIVE SUMMARY

This report presents the first Independent Review conducted by CoST Panama. The purpose of this process was to verify the disclosure of the CoST Infrastructure Data Standard (IDS), assess the consistency of the published data, and analyse the efficiency of the processes associated with the life cycle of six public infrastructure projects selected by the CoST Panama Multi-Stakeholder Group for the 2025–2026 period.

The Independent Review was conducted in accordance with CoST methodological guidelines, which include the verification of proactive and reactive data publication, document review, project site visits, and meetings with Procuring Entities, including the validation of the results by the PEs. The evaluated projects cover strategic sectors such as transport, maritime infrastructure, and water, all of which are of high national impact and include projects at different stages of the project life cycle, from identification to operation and maintenance.

The results show that Panama maintains high levels of proactive disclosure, with an average of 97%, and reactive disclosure levels averaging 100%. This performance reflects an institutional commitment to transparency and accountability, evidenced by the disclosure of 98% of the CoST Infrastructure Data Standard. However, the phase-based analysis reveals information gaps in the Implementation and Completion phases, where 20% of the projects did not disclose the reasons for cost, time, and scope variations, and 40% did not disclose information related to account approvals or payment certifications issued by the Comptroller General of the Republic (CGR), documents that contribute to strengthening traceability and transparency in infrastructure projects.

Regarding disclosure mechanisms, the review identified limited use of the official PanamaEnObras platform, where only 2% of the information was published, while 83% was disclosed through PanamaCompra, 12% through institutional websites, and the remaining 3% through other sources, such as newspapers. This dispersion affects accessibility to information and complicates citizen verification. The PEs indicated that the main challenge is not the absence of information, but rather the lack of clarity regarding the unit responsible for publishing and updating the data, as well as the duplication of administrative workloads, since much of the information must first be uploaded to platforms managed by the Office of the Comptroller General of the Republic without this implying public disclosure.

The analysis of procurement processes shows that tender procedures for large-scale projects take an average of 5.18 months, which is considered acceptable for high-impact projects; however, contract formalisation, from bid submission to the issuance of the notice to proceed, requires 13.6 months, of which the endorsement process by the CGR represents 6.2 months. These extended timelines affect the efficiency of the public procurement cycle and delay the commencement of projects with significant social and economic impact.

In terms of performance, the evaluated projects exhibit significant cost and time deviations. The average increase in contract value of the works component, excluding financing, is 15%, with Metro Line 3 (29%) and the Fourth Bridge over the Panama Canal (-10%) showing the highest variations, influenced by major scope changes and financing components supported by approved change orders and endorsed addenda. Time deviations average 148%, with the Cruise Terminal registering the highest variation (350%). These variations highlight the need to strengthen the preparation stage through technical studies, such as more robust feasibility studies and basic designs that allow risks to be anticipated and significant scope modifications to be mitigated during execution.

Overall, the results of this first Independent Review confirm important advances in transparency, but also reveal areas requiring institutional strengthening, process standardisation, and improvements in the quality of disclosed information. The report presents recommendations aimed at consolidating transparency throughout the project life

cycle, strengthening accountability, and promoting the progressive incorporation of sustainability criteria into the country's public infrastructure.

2.- INTRODUCCIÓN

La Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, conocida como CoST por sus siglas en inglés, es un mecanismo internacional que ayuda a los países a gestionar los proyectos de infraestructura pública de forma clara, abierta y verificable, sirviendo como puente entre los gobiernos y la ciudadanía para comunicar, en un lenguaje sencillo, los procesos mediante los cuales se contrata y se da seguimiento a la construcción de la infraestructura pública.

CoST no realiza auditorías financieras, técnicas o legales, ni fiscalización económica o de calidad de la construcción, sino que ofrece herramientas y mecanismos para la divulgación de datos que permitan que la ciudadanía se empodere de las obras que se realicen en su comunidad, informándose y ejerciendo seguimiento y vigilancia ciudadana sobre dichas obras, para garantizar que estas cubran las necesidades reales, contribuyendo así a que las inversiones estatales se orienten a proyectos que respondan a prioridades colectivas y se ejecuten con mayor responsabilidad por parte de las instituciones encargadas.

CoST se basa en cuatro pilares clave, que son:



Divulgación de datos, para crear transparencia y ganar confianza.



Revisión independiente por parte de técnicos, para identificar inconsistencias y presentar los datos técnicos en un lenguaje claro y sencillo.



Participación multisectorial, para lograr un proceso equilibrado entre gobierno, sociedad civil y empresa privada.



Auditorías Sociales, para impulsar a los ciudadanos a realizar el seguimiento de las obras y así promover la acción colectiva para obtener mayores beneficios.

Panamá se adhiere a esta iniciativa en 2016, mediante un compromiso institucional voluntario. La implementación se desarrolló inicialmente bajo la coordinación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), posteriormente de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), y en la actualidad de manera independiente, bajo la coordinación de su Grupo Multisectorial.

La ANTAI surge como resultado de un proceso de fortalecimiento institucional orientado a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en Panamá. Su origen se remonta al Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, creado en 2004 como instancia consultiva del Órgano Ejecutivo para promover políticas anticorrupción y supervisar prácticas administrativas. Posteriormente, mediante la Ley 33 del 25 de abril de 2013, se creó formalmente la ANTAI como una autoridad pública descentralizada, con autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, consolidando un marco institucional orientado a fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública, la ética estatal, la prevención de la corrupción y la protección de datos personales.

CoST Panamá está conformado por un Grupo Multisectorial integrado por:

- Cinco instituciones públicas: ANTAI, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el Municipio de Panamá y el Municipio de San Miguelito;

- Tres representantes del sector privado: Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA) y la Cámara de Comercio Británica;
- Tres organizaciones de la sociedad civil: Fundación Generación Sin Límites, Fundación Espacio Cívico y Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo panameño de Transparencia Internacional;
- Un observador nacional que es la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP); y
- Un observador internacional que es la Embajada Británica, Ciudad de Panamá.

Este GMS actúa como el órgano de dirección estratégica del programa, definiendo lineamientos, validando los procesos de divulgación y de la revisión independiente, promoviendo que la información generada sea útil para la ciudadanía, fortaleciendo la independencia y objetividad del proceso.

Este informe corresponde al primer proceso de Revisión Independiente para Panamá.

2.1- Marco regulatorio y mecanismos de rendición de cuentas

CoST, al ser una iniciativa voluntaria y no un organismo regulador, no crea leyes ni exige que los gobiernos adopten legislaciones específicas. En su lugar, se adapta al marco legal existente de cada país y contribuye a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas mediante la promoción de mejores prácticas en la divulgación y gestión de la información sobre contrataciones públicas.

Dentro del marco jurídico panameño, las leyes más relevantes en temas de contrataciones administrativas y transparencia son:

- Ley 6 de 2002 (Transparencia en la Gestión Pública): Establece el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia activa. Esta ley obliga a las instituciones públicas o Entidades Contratantes a divulgar información relevante en portales oficiales.
- Ley 22 de 2006 (Contrataciones Públicas): Regula todos los procesos de contrataciones de obras, bienes y servicios del Estado. Es la base legal que define cómo se licita, adjudica y ejecuta la infraestructura pública. Asimismo, establece el principio de transparencia como eje rector de la contratación pública, y crea el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.
- Ley 33 de 2013 (Crea ANTAL): Define la ANTAL como ente rector en materia de transparencia y acceso a la información.
- Decreto Ejecutivo No.511 de 2017 (Panamá adopta la Política Pública de Transparencia de Datos Abiertos de Gobierno): Formaliza la política de datos abiertos en Panamá, estableciendo principios, obligaciones y responsabilidades para garantizar que la información pública sea accesible y transparente. Define la obligatoriedad para todas las instituciones públicas incluyendo ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, municipios, juntas comunales y empresas donde el Estado tenga participación.
- Resolución No.DGCP-758-2023 (Se establecen los estándares de publicación de los datos de infraestructura pública): Se incluye la adopción de los 69 puntos de datos del CoST IDS como información obligatoria y se ordena que la publicación se realice en el portal oficial PanamaEnObras, estableciendo además que dicha información debe actualizarse mensualmente.

Tabla 1. Estándares para la publicación de los datos e información de los proyectos de infraestructura pública en el portal denominado: PanamaEnObras

DATOS DEL PROYECTO						
GENERALES DEL PROYECTO		GESTIÓN DE LA LICITACIÓN Y EJECUCIÓN				FINALIZACIÓN DEL PROYECTO
IDENTIFICACIÓN	PREPARACIÓN	INICIACIÓN	ADJUDICACIÓN	CONTRATACIÓN	EJECUCIÓN	FINALIZACIÓN
1. Nombre del Proyecto 2. Número que identifica el Proyecto 3. Número de acto público 4. Entidad Responsable del proyecto 5. Sector 6. Clasificación 7. Población beneficiada 8. Ubicación del proyecto 9. Propósito del Proyecto 10. Descripción del proyecto 11. Servidores públicos encargados del proyecto y roles	12. Alcance del proyecto 13. Impacto Ambiental 14. Impacto sobre el terreno y asentamientos 15. Fuentes de financiamiento 16. Presupuesto del proyecto 17. Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto	18. Entidad licitante 19. Servidores públicos funciones 20. Fecha de publicación 21. Proceso de Contratación (tipo)	22. Número de empresas participantes 23. Empresas participantes 24. Costo Estimado	25. Entidad administradora del contrato 26. Tipo de contrato 27. Título del contrato 28. Empresa contratada 29. Precio del contrato 30. Alcance del Contrato 31. Fecha de inicio del contrato 32. Duración del Contrato 33. Estado (actual) del contrato 34. Fianzas	35. Variación al precio del contrato 36. Incremento del precio del contrato (escalamiento) 37. Variación a la duración del contrato 38. Variación en el alcance del contrato 39. Razones de los cambios de precio 40. Razones de cambios en el alcance y la duración	41. Estado actual del proyecto 42. Avances financieros 43. Costo de finalización 44. Fecha de finalización 45. Alcance a la finalización 46. Razones de los cambios del proyecto 47. Referencia a los informes de auditorías y evaluación 48. Liquidación del contrato

DOCUMENTOS DEL PROYECTO					
GENERALES DEL PROYECTO		GESTIÓN DE LA LICITACIÓN Y EJECUCIÓN		FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	OTROS DATOS DEL PROYECTO
IDENTIFICACIÓN	PREPARACIÓN	ADQUISICIÓN	EJECUCIÓN	FINALIZACIÓN	
49. Estudio de prefactibilidad	50. Evaluación de impacto ambiental y social 51. Resolución de aprobación del estudio de impacto ambiental 52. Plan de reasentamiento y compensación 53. Plan de adquisiciones 54. Documento de acreditación del presupuesto del proyecto	55. Informe de evaluación de las propuestas 56. Contrato 57. Orden de proceder 58. Fianzas 59. Endosos	60. Especificaciones y planos 61. Lista de variaciones, cambios y adendas 62. Lista de aprobaciones de aumentos 63. Registro de desembolsos o certificaciones de pago 64. Adendas al contrato	65. Acta de aceptación final de la obra 66. Documento de liquidación del contrato	67. Costo total de la obra 68. Otros contratos del proyecto 69. Otras fuentes de información

En Panamá, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) es el ente rector del sistema de contrataciones públicas y, junto con la ANTAI, contribuye al fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública. Ambas instituciones desempeñan funciones complementarias que crean un entorno propicio para la divulgación, supervisión y rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública, facilitando la implementación del modelo CoST en el país.

Además, Panamá cuenta con diversos mecanismos institucionales de rendición de cuentas como son los controles internos y auditorías de la Contraloría General de la República, los procesos de fiscalización técnica y administrativa que realizan las unidades ejecutoras y las plataformas digitales de divulgación como PanamaCompra y PanamaEnObras, que permiten monitorear avances, costos y modificaciones contractuales.

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no está regida por la Ley 22 de Contrataciones Públicas, ya que opera bajo un régimen jurídico especial, con autonomía administrativa y financiera, establecido en la Constitución y en su Ley Orgánica (Ley 19 de 1997). No obstante, la ACP es una entidad pública y está sujeta a obligaciones constitucionales y legales de transparencia como son:

- Constitución – Título XIV (Régimen del Canal de Panamá): Establece la obligación de la ACP a operar con transparencia y rendición de cuentas.
- Ley 19 de 1997 (Ley Orgánica de la ACP): Define obligaciones de divulgación, informe, auditorías y acceso a la información.
- Ley 6 de 2002 (Transparencia en la Gestión Pública): Establece el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia activa. Esta ley obliga a las instituciones públicas o Entidades Contratantes a divulgar información relevante en portales oficiales.

En otras palabras, Panamá cuenta con una legislación robusta que obliga a las Entidades Contratantes a divulgar información, fortalecer la rendición de cuentas y adoptar estándares internacionales como el IDS, consolidando las condiciones necesarias para que la misión de CoST Panamá pueda llevarse a cabo.

2.2- Objetivo de la Revisión Independiente

El proceso de Revisión Independiente de CoST permite verificar qué datos son divulgados por las Entidades Contratantes y contrastar dicha información con la ejecución de los proyectos en sus diferentes fases, para garantizar que los datos divulgados sean confiables y verificables, reforzando así los mecanismos de rendición de cuentas existentes.

Además, el proceso de Revisión Independiente también analiza en qué medida los proyectos de infraestructura pública cumplen con los preceptos de valor por el dinero (value for money), tales como que el país siempre cuente con proyectos:

1. Conceptualizados adecuadamente.
2. Licitados y contratados justamente.
3. Gestionados para recibir las obras como se conceptualizaron.
4. Relevantes para la sociedad y con inclusividad de participación.

Durante este proceso, el equipo de Revisión Independiente debe verificar qué datos son divulgados proactivamente, es decir, sin que sean solicitados y cuáles son divulgados de forma reactiva, es decir, luego de ser solicitados. De igual manera, se verifica que la información divulgada sea cónsona con la ejecución real del proyecto, con el fin de identificar brechas y/o similitudes entre los proyectos, permitiendo recomendar mecanismos que ayuden a las Entidades Contratantes a disminuir dichas brechas de información y fortalecer la confianza pública en la ejecución de proyectos de infraestructura.

Parte fundamental de este proceso de Revisión Independiente es que la información debe abordarse desde un punto de vista objetivo, claro y con un lenguaje sencillo, para permitir que los resultados sean comprensibles para la población en general, sin necesidad de conocimientos técnicos especializados.

La Revisión Independiente contribuye así a un círculo virtuoso de mejora de las prácticas de trabajo que beneficia tanto al gobierno como al sector privado y a la sociedad civil, en beneficio del desarrollo de infraestructura pública más transparente y eficiente.



Figura 1. Círculo virtuoso de la Revisión Independiente de CoST

2.3- Metodología utilizada en la Revisión Independiente

En este primer proceso de Revisión Independiente de CoST Panamá, se ha hecho énfasis en recolectar los soportes necesarios para validar la información publicada por las Entidades Contratantes e identificar si la misma ha sido divulgada proactiva o reactivamente. Para propósitos del presente informe, la información proactiva se refiere a toda la información que ha sido divulgada por las Entidades Contratantes en sus canales oficiales y plataformas del Estado; mientras que la divulgación reactiva se refiere a la información suministrada por la Entidad Contratante en respuesta a una solicitud realizada por el equipo de Revisión Independiente.

Los pasos descritos a continuación corresponden al proceso aplicado para la realización de la presente Revisión Independiente, siguiendo criterios de objetividad y empleando de manera rigurosa las herramientas y lineamientos metodológicos establecidos por CoST en el Manual de Revisión Independiente Volumen 1 y 2.

A. Planificación y Recolección de la Información

En esta etapa se coordinaron y planificaron las reuniones con las Entidades Contratantes, se recopiló la información de los portales de PanamaCompra, PanamaEnObras, Datos Abiertos de Panamá y las páginas y canales oficiales de las Entidades Contratantes. Asimismo, se tomaron en cuenta publicaciones realizadas por medios de comunicación digital.

Se identificó la información proactiva y la reactiva, se coordinaron las visitas a los proyectos y se solicitó a las Entidades Contratantes la información faltante con base en el CoST IDS.

Con la información recabada se completa la herramienta de CoST, que consiste en una matriz de cumplimiento por punto en la cual se evalúan 4 criterios que son: si está publicada o no la información, si la información es suficiente o verificable y por último la accesibilidad que se refiere a facilidad de acceso a la información.

B. Verificación de Confiabilidad de los Datos

Para la verificación de la información se contrastó la información divulgada contra la información oficial de los contratos y adendas, así como lo identificado en sitio durante las

visitas a los proyectos y la información suministrada por las Entidades Contratantes durante las reuniones sostenidas.

C. Identificación de Hallazgos y Validación

Se utiliza la Herramienta de Revisión Independiente de Excel de CoST que proporciona una guía para evaluar el CoST IDS, que comprende 40 elementos de proyectos y contratos que se deben publicar de forma proactiva y 27 elementos que pueden divulgarse de forma reactiva. Dado que los proyectos incluidos en esta Revisión Independiente se encuentran en distintas fases del ciclo de vida, únicamente se evalúan los elementos de información que corresponden a la fase específica en la que se encuentra cada proyecto.

Una vez establecidos los porcentajes de cumplimiento de la información proactiva y reactiva, se realizan análisis sobre la fase de gestión del proyecto, que involucra los tiempos que toman los procesos y se considera la participación de las empresas en los procesos. Para la fase de implementación o construcción se revisa la información divulgada sobre la gestión de cambios o desviaciones de tiempo, presupuesto y alcance. Se debe recordar que no se realiza una auditoría sobre el sustento de los cambios que ocurren en los proyectos, sino que el análisis está enfocado en que se divulgue el motivo que genera los cambios. Con base en estos análisis, se identifican patrones para obtener las oportunidades de mejora reflejadas en los hallazgos.

Una vez identificados las oportunidades de mejora y obtenidas las conclusiones y hallazgos, se realizan reuniones con las Entidades Contratantes para dar a conocer los resultados de la Revisión Independiente, lo que permite que las Entidades Contratantes validen los resultados.

Como resultado final se presentan públicamente los resultados de esta Primera Revisión Independiente de CoST Panamá 2025-2026.



Figura 2. Descripción de la metodología implementada en el proceso de Revisión Independiente

3.- SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS

Los proyectos que forman parte del primer proceso de Revisión Independiente de Panamá fueron seleccionados por el Grupo Multisectorial, priorizando aquellos pertenecientes al sector marítimo. Este sector es uno de los más importantes para la economía panameña y forma parte de la identidad del país, ya que Panamá es un punto neurálgico en la conectividad global, no solo por el Canal de Panamá, sino por la posición geográfica privilegiada, que permite contar con una infraestructura portuaria en ambos mares, consolidando al país como un centro logístico global.

Además, el Grupo Multisectorial tomó en cuenta otros criterios como lo son:

- Proyectos de gran impacto en el país.
- Proyectos con altos niveles de inversión.

Con base en los criterios mencionados, los miembros del Grupo Multisectorial llevaron a cabo una votación y los seis (6) proyectos más votados fueron los seleccionados para el proceso de Revisión Independiente. El listado de los proyectos seleccionados se presenta en la Tabla 2 y su ubicación geográfica se presenta en la Figura 3.

Dentro de los proyectos seleccionados se consideraron algunos que no son directamente del sector marítimo, pero indirectamente están relacionados ya que parte de su infraestructura tendrá interacción física y operativa con el Canal de Panamá y sus obras conexas. Estos proyectos son la Línea 3 del Metro, el Cuarto Puente sobre el Canal y el Tren Panamá David Frontera. Además, estos proyectos tendrán un gran impacto en la movilidad, porque contribuirán a la integración multimodal del país, reforzarán el centro logístico nacional y generarán beneficios sociales y económicos a gran parte de la población.

Tabla 2. Proyectos seleccionados para la Revisión Independiente

	PROYECTO	ENTIDAD CONTRATANTE	SECTOR	AL MOMENTO DE EVALUACIÓN	PORCENTAJE DE AVANCE *
1	Cuarto Puente sobre El Canal	Ministerio de Obras Públicas	Transporte	Construcción	28%
2	Río Indio	Autoridad del Canal de Panamá (ACP)	Marítimo	Preparación	N/A
3	Línea 3 del Metro	Metro de Panamá	Transporte	Construcción	78.8%
4	Tren Panamá David Frontera	Secretaría del Ferrocarril	Transporte	Preparación	N/A
5	Terminal de Cruceros de Panamá	Autoridad Marítima de Panamá (AMP)	Marítimo	Operación y Mantenimiento	99.9%
6	Segundo Módulo de la PTAR de Panamá	Ministerio de Salud (MINSAL), Programa de Saneamiento de Panamá	Agua	Operación y Mantenimiento	100%

* El porcentaje de avance se refiere a la fase de construcción al 31 de diciembre de 2025.

N/A = No aplica.



Figura 3. Ubicación geográfica de los proyectos seleccionados para la Revisión Independiente

Por último, se incluyó un proyecto de aguas residuales debido al impacto directo y positivo en la calidad del agua de las costas de la ciudad de Panamá, lo que influye en una mejora de la calidad de vida de sus habitantes, que representan aproximadamente el 50% de la población del país.

CoST no se limita al análisis de proyectos en ejecución, sino que analiza el ciclo completo del proyecto. Debido al gran impacto que tendrán en el país los proyectos de Río Indio y el Tren Panamá David Frontera se incluyó la revisión de estos, estando en la fase de preparación. La Figura 4 muestra las fases del ciclo de vida de un proyecto de infraestructura.

A continuación, se presenta una breve descripción de cada uno de los proyectos seleccionados.



Figura 4. Fases clave del ciclo de vida de un proyecto de infraestructura

3.1- Cuarto Puente sobre El Canal de Panamá

El proyecto Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá es una obra estratégica del sector transporte, ejecutada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) bajo la modalidad llave en mano (diseño y construcción). Se ubica en el sector Pacífico del Canal, específicamente al norte del Puente de las Américas, en la zona de La Boca, corregimiento de Ancón, con conexiones hacia Albrook en el lado Este y hacia el sector Oeste del país.

Su objetivo es diseñar, construir, equipar y poner en operación una nueva infraestructura de cruce sobre el Canal, inicialmente garantizando compatibilidad con la Línea 3 del Metro de Panamá y con las operaciones de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). La obra busca mejorar la movilidad entre la ciudad de Panamá y el sector Oeste, aliviar la congestión del Puente de las Américas y fortalecer la red vial de alta capacidad del país.

Según la orden de proceder, el proyecto inició el 4 de diciembre de 2018, con una duración original de 1,643 días. Debido a un cambio de alcance mayor en el cual se elimina el paso de la Línea 3 del Metro de Panamá por esta estructura, se realizaron y formalizaron dos adendas al contrato, las cuales oficializan desviaciones de tiempo, alcance y monto.

Al momento de esta evaluación, el contrato se encuentra en fase de construcción activa con un avance del 28% al cierre del 2025. Cuenta con dos adendas refrendadas que modifican la duración original del contrato a 3,229 días calendarios, dando como resultado la fecha de entrega sustancial proyectada al 7 de octubre de 2027.



Figura 5. Cuarto Puente sobre el Canal

El monto original del contrato era de USD 1,518,029,237.46, luego de las modificaciones en el alcance e incorporación del financiamiento el monto de finalización del proyecto según la adenda 2 refrendada es de USD 2,138,903,171.59, de los cuales USD 1,372,165,000.61 corresponden al valor de la obra y USD 766,738,170.98 corresponden al monto de financiamiento.

Las principales actividades que contempla el proyecto son:

- Diseño y construcción del puente principal 965 m de longitud, viaductos de acceso e intercambiadores con longitud total aproximada de 2,606 m. En la Adenda 1 se modifica la estructura del puente principal a 2 torres tipo H con una altura total de 190 m y un sistema de cables atirantados. El ancho del tablero disminuye a 36.5 metros y contempla 6 carriles y 2 espacios previstos para hombros.
- Sistemas de peaje y componentes operativos.
- Obras provisionales y desvíos de tráfico.
- Rehabilitación de vías existentes.
- Servicios de gerencia de proyecto y mantenimiento hasta la entrega sustancial (incluido en la adenda 1).
- Responsabilidad integral del contratista sobre diseño, ejecución y puesta en operación.
- Se excluye en la adenda 1 la fase de mantenimiento del proyecto.

El proyecto fue objeto de una auditoría social, que es un proceso destinado a ejercer mecanismos de control social para monitorear, fiscalizar, dar seguimiento, evaluar, promover crítica y sanción de la gestión estatal cuando esta no cumple con sus responsabilidades y obligaciones, al invertir los recursos estatales en la compra de insumos o como en este caso, en la construcción de obras. Durante este proceso se revisa la información publicada y se realizan entrevistas, encuestas, visitas comunitarias y/o inspecciones participativas que permitan conocer las opiniones de las comunidades directamente afectadas por el proyecto, e identificar buenas prácticas, brechas, problemas o riesgos. El producto final es un informe público con hallazgos, recomendaciones y compromisos, que sirven como herramienta de rendición de cuenta y mejora institucional. La auditoría social realizada para el proyecto Cuarto Puente sobre el Canal, arrojó que la participación ciudadana fue calificada como limitada, ya que la población cercana a los pilares del lado Este (La Boca, Tabernilla y Ancón) manifestaron que no se sienten incluidas y que sus inquietudes no son atendidas, de igual manera la auditoría identificó que existe información publicada del proyecto, pero la misma no se presenta en un lenguaje accesible ni en formatos que faciliten su verificación por parte de la ciudadanía. Al respecto, durante la revisión de la información no se evidenciaron canales efectivos de consulta ciudadana

durante la fase de construcción, no hay un procedimiento publicado para resolver quejas e inquietudes.

El proyecto Cuarto Puente sobre el Canal ha sido evaluado favorablemente por organismos internacionales especializados, reconociendo su excelencia en ingeniería, sostenibilidad, gestión digital, innovación y estructuración financiera mediante los siguientes premios:

- Premio “Infrastructure Financing of the Year: Central América”
- Premio “Transport – Bond of the Year
- Premio Latin America award at the IJGlobal Awards 2024”
- Premio “buildingSMART International”
- Gran Premio del “Concurso BIM de la Industria de la Construcción”

Durante la visita realizada se visitaron 4 frentes de trabajo que fueron la zona de pilotes del sector Oeste, el patio de dovelas en el área de Farfán, la construcción de las pilas en el lado Este y la zona de la torre Principal Este (M3).

3.2- Río Indio

El Proyecto Reservorio Multipropósito del Río Indio es una iniciativa estratégica de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) orientada a fortalecer la seguridad hídrica nacional y garantizar la sostenibilidad operativa del Canal de Panamá a largo plazo. El proyecto se ubica en la cuenca del Río Indio, en Coclé del Norte y Colón, e incluye una conexión hidráulica mediante un túnel de trasvase de aproximadamente 9 km hacia la cuenca del Lago Gatún, integrándose directamente al sistema hídrico que abastece las esclusas y el consumo humano en áreas adyacentes. En otras palabras, el proyecto consiste en la construcción de una presa para crear un embalse que almacenará el agua del río, y por medio del túnel, será conducida hacia la cuenca del Canal de Panamá.



Figura 6. La ACP presenta las reglas del Plan de Reasentamiento del Proyecto Río Indio ante la comunidad

El objetivo central del proyecto es incrementar la capacidad de almacenamiento de agua para enfrentar la creciente variabilidad climática, las sequías severas que han afectado los niveles de los lagos del Canal y la necesidad de asegurar caudales ecológicos y abastecimiento poblacional. El reservorio permitirá disponer de un volumen regulado de agua para navegación, consumo humano y protección ambiental, constituyendo una infraestructura multipropósito de alto valor estratégico para el país.

El alcance técnico definido en la fase de diseño conceptual incluye la construcción de una presa principal de

concreto compactado con rodillo y tres presas auxiliares, un vertedero de excedencias, obras subterráneas como túneles de desvío y descarga de fondo, y el túnel de trasvase hacia Gatún. También contempla sistemas mecánicos e hidromecánicos, infraestructura de operación, campamentos, accesos y obras complementarias.

Al momento de esta evaluación, el proyecto se encuentra en fase de planificación avanzada, con ingeniería conceptual completa y estudios técnicos en curso, según lo indicado por el personal de la Entidad Contratante, con quienes se sostuvo una reunión. No existe aún un presupuesto oficial de construcción. Se estima que el proceso de precalificación se realice a finales del 2026, para licitar la obra en el 2027. Los estudios han sido financiados con

fondos propios de la ACP, y la entidad ha indicado que la futura obra, también sería ejecutada con financiamiento propio.

En materia ambiental y social, el proyecto cuenta con levantamientos de línea base física, biológica y socioeconómica, estudios de alternativas y análisis preliminares de sostenibilidad hidráulica. Se han realizado actividades de divulgación comunitaria, encuestas y talleres informativos. Aunque el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aún no ha sido licitado, la ACP ha señalado que el plan de reasentamiento se estructurará conforme a la Norma de Desempeño ESS5, y que se publicará un acuerdo marco con los criterios de compensación aplicables. En la información analizada se observó que se están considerando elementos relacionados con infraestructura sostenible.

La Universidad de Panamá ejecutó una auditoría social de este proyecto, en el cual se indica que las comunidades impactadas directa e indirectamente por el proyecto han realizado diversas manifestaciones en desacuerdo con la ejecución del proyecto, lo que ha sido confirmado por notas de prensa y reportajes. Dicha auditoría recomienda llevar a cabo el debido procedimiento con relación a la participación ciudadana, a través de los debidos procesos de consultas públicas, el derecho a la información y el respeto a los derechos humanos de los moradores, así como mejoras en la plataforma de contrataciones de la ACP para que la información relacionada con el proyecto sea accesible y permita el seguimiento de la ejecución de los proyectos por parte de la ciudadanía.

3.3- Línea 3 del Metro

La Línea 3 del Metro de Panamá es un proyecto de transporte masivo desarrollado por Metro de Panamá, S.A., cuyo objetivo es diseñar, construir, equipar y poner en operación un sistema ferroviario tipo monorriel que conecte la Estación de Albrook con el sector de Ciudad del Futuro, atravesando los distritos de Arraiján y Nuevo Chorrillo. Su trazado constituye la primera infraestructura de transporte masivo hacia Panamá Oeste, una de las zonas de mayor crecimiento demográfico del país, y busca reducir significativamente los tiempos de desplazamiento, descongestionar la red vial existente y fortalecer la integración metropolitana.

Su primera fase contempla una longitud aproximada de 24.5 km con estaciones previstas en: Albrook, Balboa, Panamá Pacífico, Loma Cobá, Arraiján, Arraiján Mall, Burunga, Nuevo Chorrillo, Cáceres, Vista Alegre, Vista Alegre II, Nuevo Arraiján, San Bernardino y Ciudad del Futuro.

El proyecto se ubica en el corredor urbano y periurbano que conecta la ciudad capital con Panamá Oeste, incorporando un tramo elevado y un cruce soterrado bajo el Canal de Panamá, lo que representa uno de los componentes técnicos más complejos de la obra. La infraestructura incluye estaciones elevadas, patios y talleres, sistemas electromecánicos, instalaciones auxiliares y material rodante tipo monorriel.

Inicialmente, el proyecto fue conceptualizado para cruzar el Canal mediante la estructura del proyecto del Cuarto Puente; no obstante, el Estado tomó la decisión de separar ambos proyectos, lo que implicó un cambio sustancial en el alcance al incorporar un túnel para el cruce bajo el Canal.

La orden de proceder fue emitida el 23 de febrero de 2021, iniciando formalmente la ejecución del proyecto bajo un esquema llave en mano (diseño y construcción), la duración original era de 54 meses. Al momento de esta evaluación, el proyecto se encuentra en construcción activa, con un avance general del 78.8%, lo que implica avances significativos en viaductos, estaciones, patios y talleres, así como en la excavación del túnel bajo el Canal mediante tuneladora.

Según la Adenda No 7 refrendada, la fecha de finalización de la fase 1 (alcance no afectado por la incorporación del túnel) es el 13 de abril de 2027 y para la fase 2 (tramo soterrado) es el 7 de octubre de 2028.

Originalmente, el proyecto tenía un costo de USD 2,844,096,495.89 para la obra, más USD 333,361,451.44 correspondientes al financiamiento. Según la Adenda No. 7 que corresponde a la última adenda refrendada al momento de realizar la Revisión Independiente, el proyecto tiene un costo estimado a la terminación de USD 3,656,127,991.54 para la obra, más USD 825,650,763.33 correspondientes al financiamiento de las fases 1 y 2.

Este proyecto utilizó como principal medio de divulgación el portal PanamaEnObras. El proyecto fue sujeto de una auditoría social realizada por la Universidad de Panamá, con el apoyo de CoST Panamá, la cual como resultado arrojó recomendaciones relacionadas

a fortalecer el análisis de riesgos en la etapa de factibilidad, así como el establecimiento de procedimientos transparentes, públicos y auditables para justificar las modificaciones contractuales. Por último, la auditoría recomienda habilitar canales permanentes de consulta y participación comunitaria en todas las fases del proyecto e institucionalizar un modelo de auditoría social participativa.

Al cierre de este informe no fue posible realizar la visita al sitio ni obtener respuesta a los datos de divulgación reactiva que se encontraban pendientes.

3.4- Tren Panamá David Frontera

El Proyecto Tren Panamá David Frontera constituye la iniciativa ferroviaria interurbana más importante en evaluación dentro del país y representa un paso estratégico hacia la modernización del sistema de transporte nacional. El proyecto abarca el corredor longitudinal que conecta la Ciudad de Panamá con David y la frontera con Costa Rica, cubriendo más de 450 km a lo largo del eje Pacífico del territorio panameño. Su desarrollo se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de la Presidencia, a través de la Secretaría Nacional del Ferrocarril, entidad encargada de la planificación ferroviaria nacional.

Al momento de esta evaluación, el proyecto se encuentra en la fase de preparación, llevando a cabo la contratación de los servicios para definir el Estudio de Factibilidad del sistema ferroviario Panamá David Frontera, con el fin de establecer las bases técnicas, económicas, operativas y estratégicas para la futura implementación de un tren interurbano de pasajeros y carga. La consultoría busca generar una hoja de ruta integral que permita orientar decisiones de inversión, estructuración financiera y fases de ejecución, respondiendo a necesidades nacionales como la mejora de la conectividad territorial, la



Figura 7. Alineamiento de la Línea 3 del Metro de Panamá

reducción de tiempos de desplazamiento, el fortalecimiento logístico y la promoción de un modelo de transporte más sostenible y eficiente.



Figura 8. Trazado propuesto de la ruta del Tren Panamá David Frontera y ubicación de futuras estaciones

El alcance técnico del estudio incluye la revisión de estudios previos, análisis de demanda de pasajeros y carga, evaluación de alternativas de trazado, definición conceptual del sistema ferroviario, estimación de costos de inversión (CAPEX) y operación (OPEX), evaluación socioeconómica preliminar y propuesta de implementación por fases. Adicionalmente, se desarrolló un estudio de prefactibilidad equivalente al 20% de ingeniería para el tramo considerado más viable, con una longitud aproximada de 150 km. El estudio también incorpora los análisis preliminares de impacto ambiental, ocupación de suelo y compatibilidad territorial, aunque los estudios ambientales completos deberán realizarse en fases posteriores.

El contrato de consultoría del Plan Maestro fue ejecutado bajo un procedimiento excepcional aprobado por el Consejo Económico Nacional (CENA). La orden de proceder fue emitida el 18 de julio de 2025, con una duración contractual de 210 días calendario y un presupuesto de USD 2,919,869.50, financiado con recursos del presupuesto general del Estado. La consultoría se desarrolló en tres fases: diagnóstico, análisis técnico y formulación del Plan Maestro; todas fueron recibidas formalmente mediante actas de aceptación, culminando el 26 de noviembre de 2025 con el acta final de recibido a satisfacción.

El contrato no tuvo desviaciones en alcance, costo ni tiempo. Todas las certificaciones de aprobación de cuentas, actas de aceptación de los productos, documentos contractuales básicos, certificación presupuestaria, entre otros, se encuentran publicadas en PanamaCompra. Sin embargo, no se ha divulgado el resultado de dicho estudio, ya que corresponde a la base del Estudio de Factibilidad que actualmente se encuentra en desarrollo. Este tipo de servicio genera resultados progresivos que, a medida que avanza el desarrollo técnico y madura el análisis de escenarios y alternativas, permiten descartar premisas iniciales que podrían modificar el concepto original.

Este proyecto fue objeto de una auditoría social realizada por la Universidad de Panamá con apoyo de CoST Panamá, que identificó elementos que convergen con aspectos observados durante la recopilación de la información, entre ellos, que la información divulgada es escasa dado que se encuentra en una fase temprana, y que no se evidencio la realización de una consulta pública formal a los municipios donde se prevén las estaciones, ni a la sociedad civil en general, lo que coincide con la fase preparatoria en que se encuentra el proyecto, ya que en esta fase aún no se ha realizado el estudio de impacto ambiental, que es el mecanismo que obliga a que las Entidades Contratantes realicen consulta ciudadana para recibir la aprobación del dicho estudio.

3.5- Terminal de Cruceros de Panamá

La Terminal de Cruceros de Panamá es una de las infraestructuras portuarias más relevantes desarrolladas recientemente en Panamá, concebida para posicionar al país como un “Home Port” competitivo en el Pacífico y fortalecer la oferta turística y logística nacional. El proyecto se ubica en Isla Perico, Calzada de Amador, en la entrada pacífica del Canal de Panamá, dentro de un área estratégica destinada al turismo, recreación y servicios marítimos. Su localización permite atender cruceros de gran eslora y conectar de manera eficiente a los pasajeros con la ciudad capital y los principales corredores logísticos del país.

El objetivo del proyecto es diseñar, construir y poner en operación una terminal de cruceros moderna, segura y con capacidad de expansión, capaz de recibir inicialmente dos embarcaciones de hasta 330 metros de eslora y 10.5 metros de calado. La infraestructura incluye muelles, áreas operativas, edificio de pasajeros, accesos viales, estacionamientos, relleno marítimo, facilidades terrestres y marítimas, así como los sistemas y equipamientos necesarios para su operación. El proyecto fue ejecutado bajo un contrato llave en mano que integra estudios, diseño, aprobación de planos y construcción.

La orden de proceder fue emitida el 4 de octubre de 2017, con una duración contractual inicial de 540 días calendario. Sin embargo, el proyecto experimentó múltiples modificaciones de plazo debido a ajustes técnicos, cambios en el alcance y necesidades operativas, extendiéndose progresivamente mediante adendas. Según la adenda 5, que es la última, la duración total del proyecto fue de 2,431 días calendario, estableciendo como fecha de terminación el 31 de mayo de 2024.

En materia financiera, el costo contractual original fue de USD 165,708,327.43. A través de cinco adendas refrendadas, principalmente asociadas a ajustes de alcance, ampliación de plazos, adecuaciones operativas y actualización de partidas presupuestarias, el costo se incrementó a USD 206,701,470.07.



Figura 9. Terminal de Cruceros de Panamá

El proyecto constructivo se encuentra finalizado, realizando actividades para el cierre administrativo del contrato, al momento de esta evaluación. Se tiene una empresa encargada de la operación y mantenimiento del proyecto, adjudicada luego de una licitación pública. Durante la visita se observó un proyecto en buen estado, que refleja el alcance descrito; no obstante, se percibe con niveles de utilización aún en consolidación.

3.6- Segundo Módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de la Ciudad de Panamá

El proyecto Diseño, Construcción y Montaje del Segundo Módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de la Ciudad de Panamá, y la Operación y Mantenimiento del Primer y Segundo Módulo constituye la principal ampliación del sistema de saneamiento metropolitano. Su ejecución se desarrolla en el complejo de la PTAR de Juan Díaz. Esta localización estratégica permite incrementar la capacidad de tratamiento y reducir las descargas contaminantes hacia la Bahía de Panamá, en línea con los objetivos ambientales y sanitarios del Programa Saneamiento de Panamá.

El objetivo central del proyecto es aumentar la capacidad instalada de tratamiento mediante la construcción del Segundo Módulo de la PTAR, garantizando simultáneamente la operación y mantenimiento (O&M) del módulo existente y del nuevo módulo bajo un esquema integrado de diseño construcción operación. La iniciativa responde al crecimiento urbano de la capital, al cumplimiento de estándares ambientales y a la necesidad de fortalecer la gestión institucional del sector saneamiento. La fase de diseño, construcción y equipamiento del Segundo Módulo de la PTAR ya fue culminada al 100%, encontrándose al momento de esta evaluación, en ejecución la fase de operación y mantenimiento (O&M) de ambos módulos, así como de la estación de lodos y del Centro Interactivo de Educación Ambiental (CIEA).

Desde el punto de vista contractual, el proyecto fue adjudicado mediante Licitación Pública Internacional, la orden de proceder fue emitida el 13 de mayo de 2017, iniciando un plazo contractual original de 2,920 días calendarios, que comprendía 36 meses para diseño y construcción, 36 meses de O&M del módulo existente y 60 meses adicionales para la operación conjunta de ambos módulos.

El costo original del contrato para la fase de diseño, construcción y equipamiento era de USD 118,226,265.72 y USD 101,362,622.61 para O&M. Sin embargo, el proyecto experimentó múltiples modificaciones derivadas de factores operativos, técnicos y externos, incluyendo retrasos por permisos, la Jornada Mundial de la Juventud 2019, la huelga del Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), la incorporación de la estación de lodos, variaciones de costos y los impactos de la pandemia de COVID-19. Estas variaciones fueron formalizadas mediante adendas, destacando la Adenda No. 2 (incrementos por estación de lodos y retrasos), la Adenda No. 3 (ajustes por O&M del CIEA, reparaciones del Módulo 1 y extensión de garantías) y la Adenda No. 5 (intereses moratorios).

Como resultado, el costo actualizado del contrato según las adendas refrendadas es de USD 252,316,339.05, de los cuales USD 137,540,047.68 corresponde a la fase de diseño, construcción y equipamiento. Los datos utilizados para esta Revisión Independiente no incluyen la fase de operación y mantenimiento.

En cuanto al plazo, las extensiones formalizadas mediante adendas totalizan 811 días para la fase de implementación, llevando la duración contractual de dicha fase de 1,095 a 1,906 días, estableciendo la fecha de finalización de la fase de implementación al 31 de julio de 2022.

Durante la visita el proyecto se observó bien mantenido y en funcionamiento, las estructuras reflejaban el alcance estipulado, incluyendo la estación para recibir los camiones limpia fosas o Vactor y el Centro Interactivo de Educación Ambiental.



Figura 10. Segundo Módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de la ciudad de Panamá

4.- EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS PROYECTOS

4.1- Nivel de divulgación de los CoST IDS

Con base a la información recolectada y validada, se procede a generar las gráficas y tablas de datos con el resultado de los análisis cualitativos y cuantitativos. El primer indicador es el Nivel de Divulgación del CoST IDS.

El Nivel de Divulgación del CoST IDS se refiere al grado en que una Entidad Contratante divulga dichos datos, los cuales comprenden 40 elementos de proyectos y contratos que deben publicarse de forma proactiva y otros 27 elementos que pueden divulgarse de forma reactiva.

En la Figura 11 se puede apreciar la representación gráfica de los porcentajes de cumplimiento obtenidos por los seis proyectos considerados para el proceso de Revisión Independiente, con base en el CoST IDS.

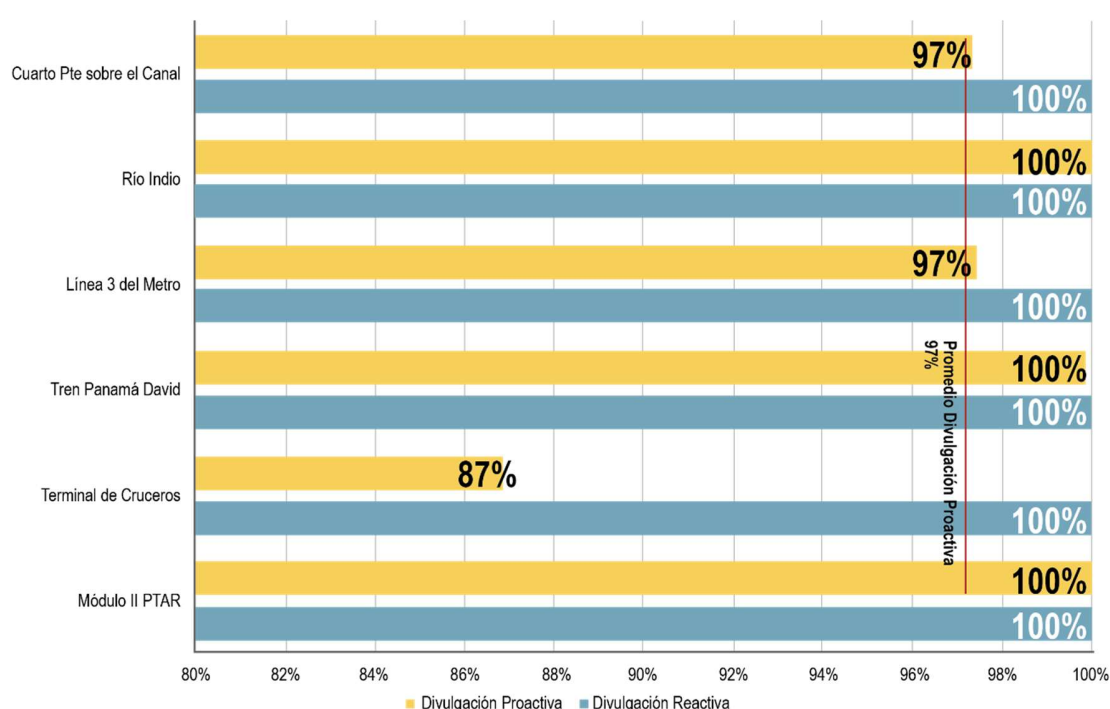


Figura 11. Nivel de divulgación del CoST IDS por proyecto y Entidad Contratante

Con base en la Figura 11, se observa que el nivel promedio de divulgación proactiva es de 97%, siendo el valor más bajo 87% para el proyecto Terminal de Cruceros de Panamá y el mayor valor 100% para los proyectos Tren Panamá David Frontera, Segundo Módulo de la PTAR y Río Indio. Se identificó que de los 40 datos que deben divulgarse de manera proactiva y los 27 datos que deben divulgarse de manera reactiva para el total de 67 datos que componen el CoST IDS, la mayoría de los proyectos publican la información reactiva de manera proactiva, con lo cual la información faltante fue suministrada por las Entidades Contratantes cumpliendo todas con el 100% de la información que debe divulgarse de manera reactiva.

La Figura 12 muestra en porcentaje la cantidad de datos divulgados de forma proactiva que son elementos sujetos a divulgación reactiva.

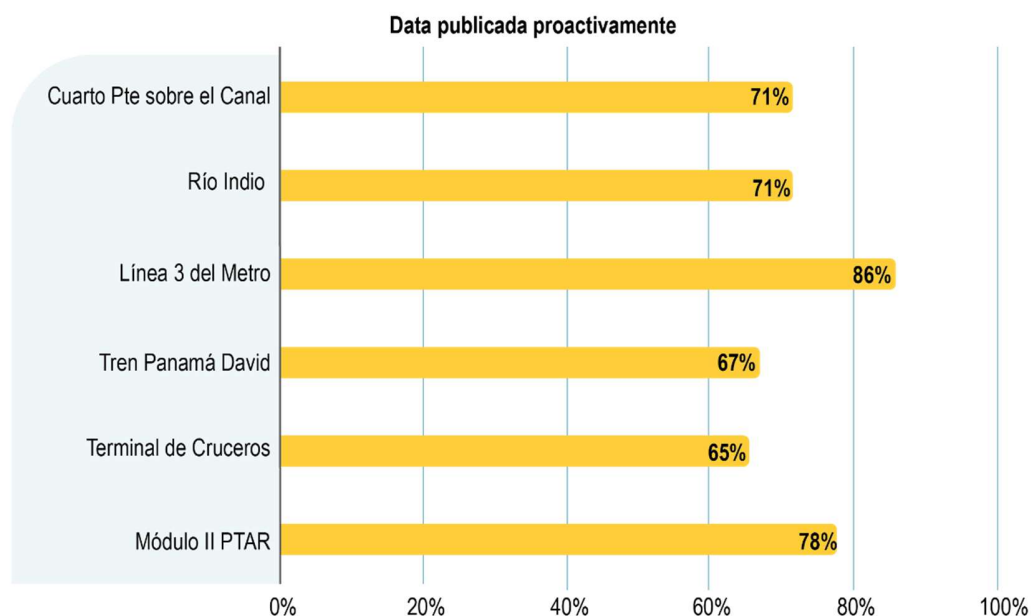


Figura 12. CoST IDS reactivos publicados proactivamente

En promedio, el 73% de los datos sujetos a divulgación reactiva son divulgados de forma proactiva por las seis Entidades Contratantes. Esto puede deberse a la alta exigencia de la legislación panameña, que solicita la publicación de 69 datos y documentos; no obstante, la evaluación que se realiza en el presente informe se basa en el IDS, lo que permite realizar una comparativa internacional sobre el porcentaje de publicación de datos.

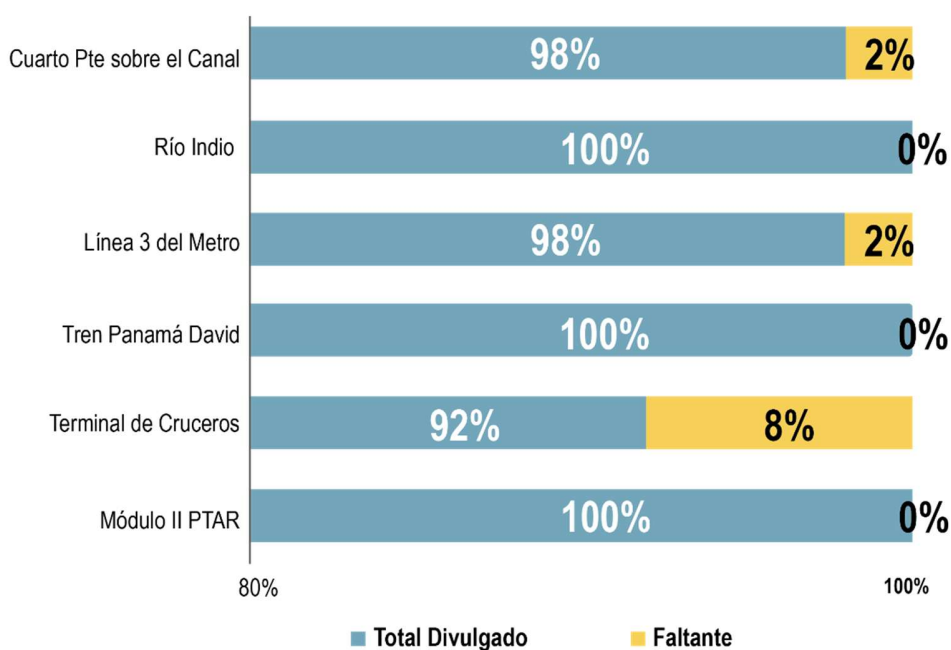


Figura 13. Total de CoST IDS divulgados

Cada uno de los proyectos es ejecutado por una Entidad Contratante diferente; por lo tanto, la gráfica correspondiente al porcentaje de información divulgada de forma proactiva y reactiva por cada Entidad Contratante responde a la Figura 11. En la Figura 13 se muestra la representación gráfica del total de CoST IDS divulgados y el porcentaje de los no divulgados, en promedio el 98% de la información es divulgada.

Se observó que, aunque gran parte de la información se encuentra publicada, esta suele estar contenida dentro de documentos como contratos y adendas, lo que dificulta su accesibilidad y verificabilidad. Esta situación puede afectar el seguimiento ciudadano y generar percepciones negativas sobre la transparencia y credibilidad de la Entidad Contratante.

En la Figura 14 se presenta la información que corresponde divulgar proactivamente según la fase del ciclo de vida en la que se encuentra el proyecto. Como se observa, el proyecto Río Indio aún no ha iniciado el proceso de licitación; por ello, únicamente se evaluó el cumplimiento de los datos aplicables a las fases de identificación y preparación del proyecto constructivo. En el caso del proyecto Tren Panamá David Frontera, la evaluación consideró el Contrato de Servicios de Asesoría Técnica para la Elaboración del Plan Maestro, cuyo servicio fue culminado, no obstante, el proyecto ferroviario como tal está en la fase de preparación.

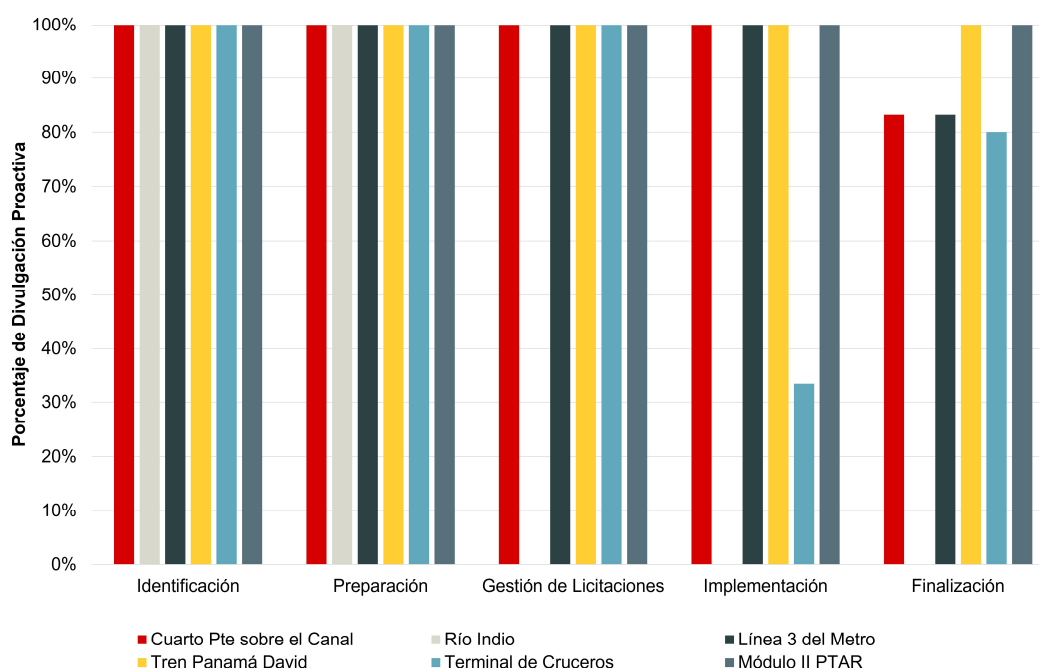


Figura 14. Datos divulgados proactivamente por fase en la que se encuentra el proyecto

De la gráfica anterior se observa que las fases de implementación y finalización presentan la mayor cantidad de información pendiente de divulgación. Al revisar el detalle (ver Anexo 1), se identificó que el 20% de los proyectos no publicaron el motivo de los cambios en el proyecto, el escalamiento al precio del contrato, variación del alcance del contrato, y los motivos de las variaciones al alcance, costo y duración. Asimismo, un 40% no divulgó los informes de auditorías y certificaciones de aprobaciones de cuenta de la Contraloría General de la República.

La ausencia de publicación de las certificaciones de pago por parte de la Contraloría General de la República dificulta la trazabilidad financiera del proyecto y puede generar incertidumbre sobre la ejecución de las obras.

Es importante señalar que la Contraloría General de la República para emitir un certificado de aprobación de cuentas, realiza inspecciones técnicas que validan los avances reales de las obras, los hitos contractuales, las actas de calidad de las obras, entre otras cosas; es decir es la entidad que constata técnica y administrativamente que la obra se ejecute conforme a los lineamientos establecidos en el contrato, así como la verificación de la disponibilidad del recurso para hacerle frente a dicho pago.

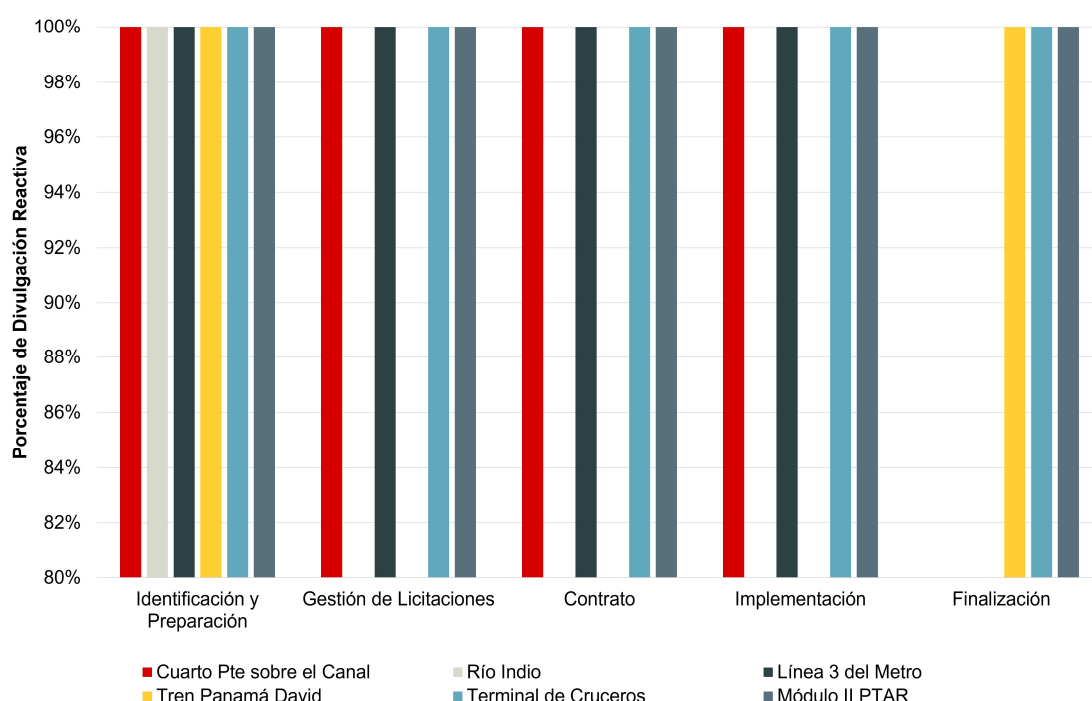


Figura 15. Datos divulgados de forma reactiva por fase en la que se encuentra el proyecto

La Figura 15 muestra los porcentajes de datos divulgados reactivamente por proyecto, según la fase del ciclo de vida correspondiente. En el caso de la divulgación reactiva, se observa que los proyectos evaluados en el presente proceso cumplieron al 100%.

Como se puede observar gráficamente en la Figura 16, el 83% de la información es divulgada en la plataforma gubernamental PanamaCompra y solo el 2% de los proyectos utiliza PanamaEnObras. Según la normativa vigente, los datos de los proyectos de infraestructura deben publicarse en PanamaEnObras; por ello, mantener múltiples fuentes de divulgación puede generar dispersión de la información y dificultar su trazabilidad y accesibilidad para la ciudadanía. Las contrataciones de la ACP se rigen por normativas internas propias y se divulgan mediante sus mecanismos oficiales. Esto explica que el 12% de la información sea divulgada en páginas web de las Entidades Contratantes. No obstante, al excluir el proyecto Río Indio, se observa que únicamente el 5% de la información se publica en las páginas web institucionales de las Entidades Contratantes.

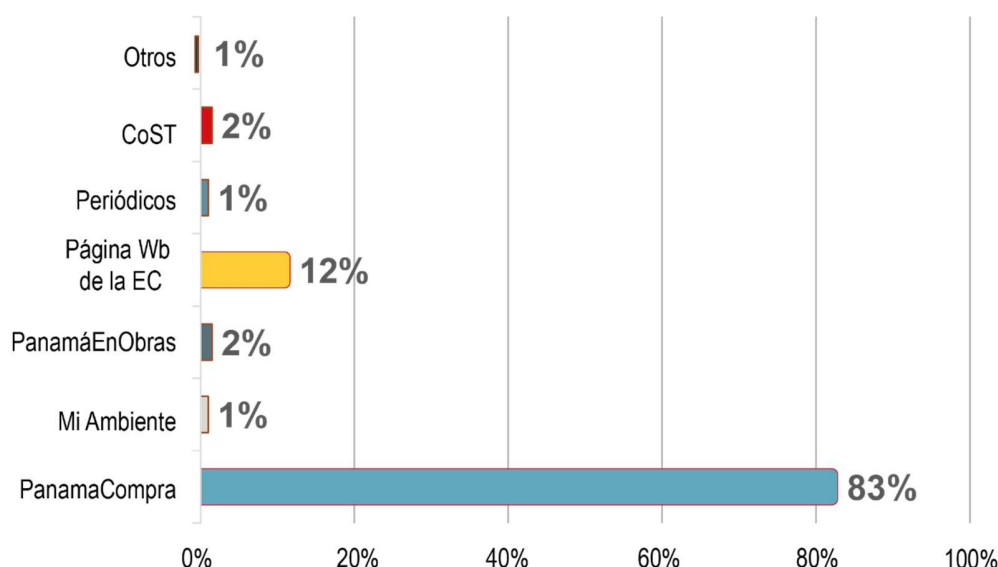


Figura 16. Fuentes de divulgación de datos

Se considera relevante mencionar que los datos que deben divulgarse de forma proactiva referentes a las fases de implementación y finalización se obtienen principalmente de documentos como contratos y adendas refrendadas, en los cuales se describen las variaciones del alcance, costo y tiempo, así como las justificaciones correspondientes.

No obstante, no se observó una divulgación sistemática del porcentaje de avance de las obras en las plataformas gubernamentales. Los proyectos Línea 3 del Metro y Cuarto Puente sobre el Canal publican estos avances principalmente en sus páginas web y redes sociales, debido a la alta relevancia de ambos proyectos para el país.

Para proyectos de gran relevancia nacional como los mencionados, el acceso a la información puede considerarse medio, ya que, aunque no toda la información se encuentre centralizada en PanamáEnObras, sí existe divulgación constante en medios oficiales y canales gubernamentales. Sin embargo, en proyectos de menor envergadura, no es común encontrar información relacionada con porcentajes de avance físico de las obras, lo que dificulta el seguimiento ciudadano y limita la trazabilidad de la ejecución de los proyectos.

En términos generales, las Entidades Contratantes señalaron que su principal dificultad para cumplir con la divulgación de datos no radica en la ausencia de información, sino en la falta de claridad respecto a la unidad responsable de su publicación y actualización, así como en la disponibilidad de tiempo y recurso humano para ejecutar estas tareas.

En algunos casos, las Entidades Contratantes señalan que no existe claridad sobre la información que debe ser publicada por el departamento de Relaciones Públicas u otros departamentos técnicos responsables de la gestión del proyecto, lo que genera dificultades operativas para mantener la información actualizada.

De igual manera, las Entidades Contratantes señalaron que existe duplicidad en ciertos procesos administrativos, ya que parte de la información debe cargarse previamente en plataformas gestionadas por la Contraloría General de la República, sin que ello implique divulgación pública automática. Esta situación obliga al personal a invertir tiempo adicional en la carga de información en plataformas públicas de divulgación.

4.2- Evaluación Desviaciones de Tiempo y Costo

Las desviaciones de tiempo y costos se consideran datos de gran relevancia para los proyectos de infraestructura, sobre todo para los proyectos evaluados en esta Revisión Independiente, ya que son construcciones con un gran impacto social y económico para el país y conllevan niveles de inversión elevados.

Antes de analizar las variaciones de tiempo y costo de cada proyecto, se presentan algunos datos relevantes correspondientes a la fase de gestión de licitaciones. La Figura 17 representa gráficamente la duración de los procesos de licitación para los proyectos objeto de la presente revisión. Río Indio y Tren Panamá David Frontera se excluyen de este análisis, debido a que se encuentran en la fase de identificación y preparación.

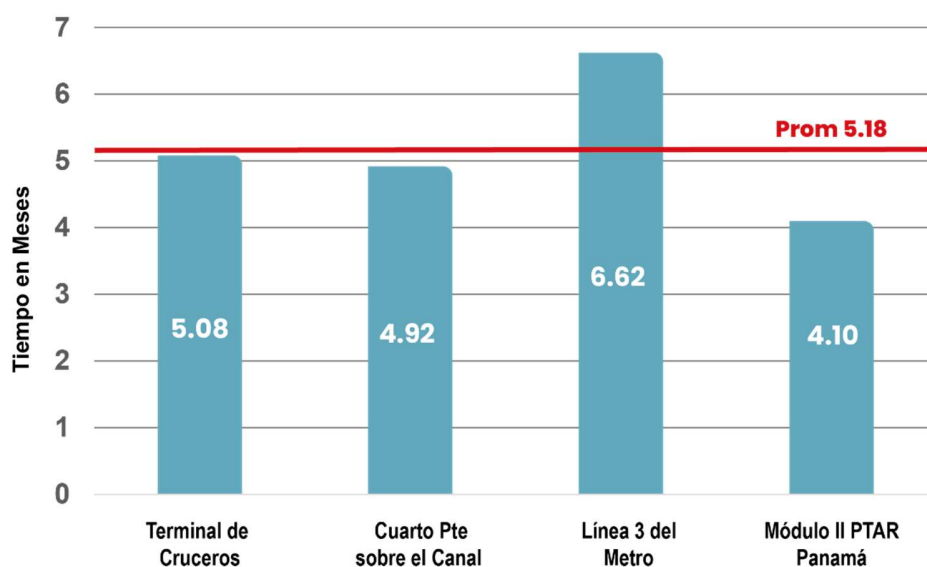


Figura 17. Duración de los procesos de licitación pública

Se observa que el tiempo promedio que dura una licitación para proyectos de gran envergadura es de 5.18 meses, periodo que incluye desde que los pliegos de la licitación se publican hasta la fecha de entrega de las propuestas. La Línea 3 del Metro fue el proceso con mayor duración ya que tomó 6.62 meses.

La Figura 18 muestra la cantidad de empresas que participaron en los procesos de licitación asociados a los proyectos incluidos en esta Revisión Independiente. Es importante mencionar que, estos procesos por el tamaño de las obras y la complejidad en su ejecución son licitaciones internacionales, es decir que las empresas nacionales no cumplen con las experiencias específicas solicitadas. Como se observa en tres de los cuatro proyectos evaluados, que se encuentran en fase de implementación u operación y mantenimiento, participaron cuatro empresas o consorcios, lo que se considera un nivel de competencia adecuado dada la complejidad técnica y financiera de los proyectos. Este nivel de participación sugiere que los procesos atrajeron oferentes con capacidad suficiente para ejecutar los proyectos, contribuyendo a condiciones de adjudicación más equilibradas.

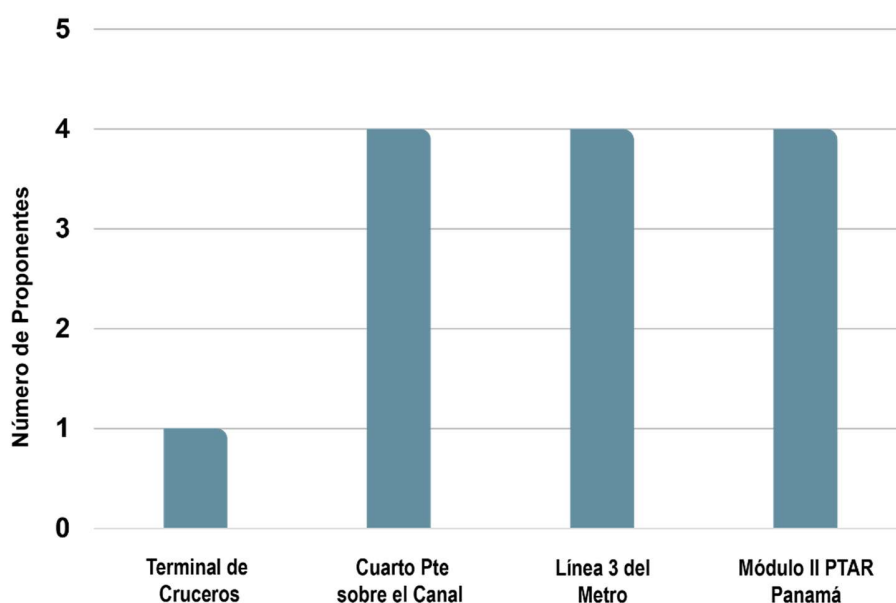


Figura 18. Número de empresas que participaron en las licitaciones por proyecto

En el caso de la Terminal de Cruceros, se observó en la documentación del proyecto que, para buscar un balance, la Entidad Contratante firmó un acuerdo de aceptación del precio de referencia con el Contratista, ya que la única propuesta recibida era mayor al precio de referencia. Asimismo, se documenta la realización de ajustes al alcance sin afectar el objeto del contrato.

Una vez los contratistas presentan sus propuestas, la comisión evaluadora correspondiente, realiza la revisión de los documentos presentados y realiza el informe de resultado para que la Entidad Contratante genere la resolución de adjudicación, que es el paso previo a la firma del Contrato, el cual debe ser refrendado por la Contraloría General de la República para girar la orden de proceder, la cual estipula la fecha de inicio de los contratos. La Figura 19 ilustra el tiempo que se tarda en formalizar un contrato, considerando el periodo transcurrido desde la entrega de las propuestas hasta la orden de proceder.

El tiempo total promedio para formalizar los contratos evaluados asciende a 13.6 meses. De acuerdo con la información recopilada, la comisión evaluadora emplea en promedio 6.3 meses para emitir su informe final (incluyendo acciones de reclamos de los proponentes, observaciones de la DGCP, solicitudes de reconsideración y errores de procedimientos, en caso de existir). Posteriormente, transcurren en promedio alrededor de 1.1 meses para la publicación de la resolución de adjudicación y se requieren en promedio 6.2 meses para que se entregue la orden de proceder.

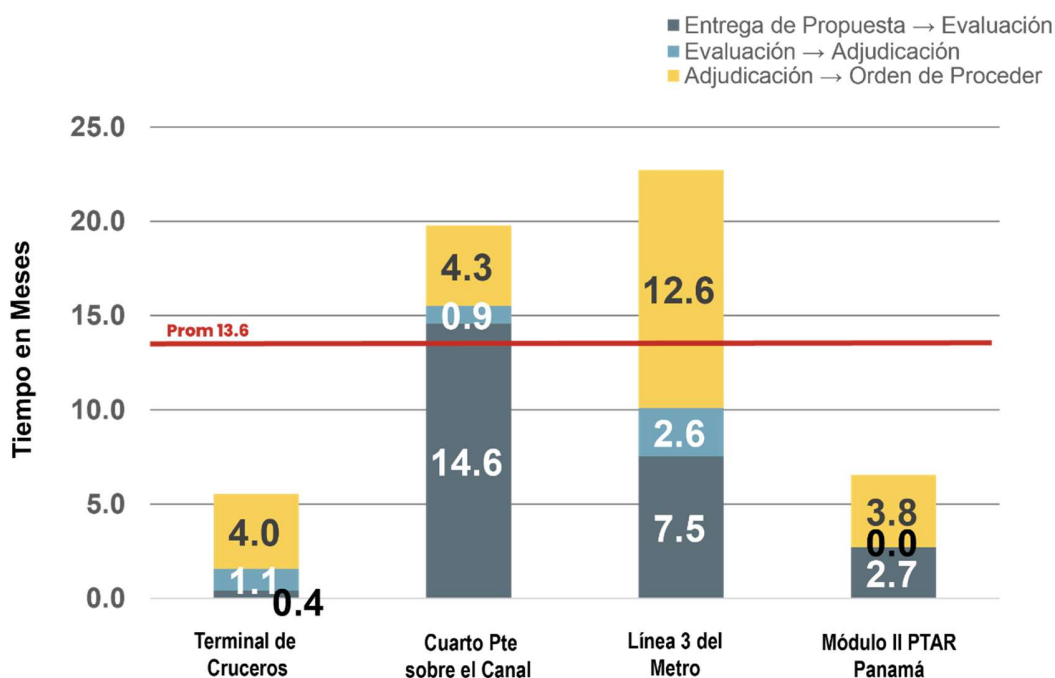


Figura 19. Tiempo de inicio formal de los contratos

Durante la revisión de la información se identificó que, para el proyecto Cuarto Puente sobre el Canal, uno de los proponentes, luego de presentada la propuesta y antes de ser emitido el informe de evaluación, se retiró sin presentar explicación al respecto. Aunque el proceso exigía una garantía de propuesta, esta no podía ejecutarse por el retiro de un proponente, ya que la garantía solo aplicaba ante incumplimientos posteriores a la adjudicación o por incumplimiento de la propuesta durante la vigencia de esta.

Para la evaluación de la desviación del costo de los proyectos, se consideró el precio original de los contratos y el costo a la finalización de cada proyecto según las adendas refrendadas al 31 de diciembre de 2025. No se consideraron costos adicionales, ni previsiones distintas a las ya formalizadas en adendas. En la Tabla 3 se muestran los datos y en la Figura 20 la gráfica correspondiente.

El proyecto Línea 3 del Metro desde su inicio incluye un monto de financiamiento; el proyecto Cuarto Puente, mediante la Adenda No. 1, incluye como parte del contrato el monto del financiamiento. Por lo tanto, los valores presentados en la Tabla 3 reflejan los montos constructivos más financiamiento asociado. En el caso del proyecto Segundo Módulo PTAR de Panamá, únicamente se incluyó el monto correspondiente a la fase de construcción y las adendas vinculadas a dicha fase. Aunque el alcance contractual contempla un periodo de operación y mantenimiento, el monto de esa fase no se consideró para efectos de esta evaluación.

Con base en la documentación analizada de los proyectos Cuarto Puente sobre el Canal y Línea 3 del Metro, se evidenció que ambos experimentaron un cambio de alcance significativo, ya que se separó un componente importante que compartían ambos proyectos. Esta modificación generó una serie de ajustes técnicos, contractuales y constructivos que impactaron en mayor medida al proyecto de Línea 3 del Metro, lo que explica buena parte de las desviaciones económicas y de tiempo registradas en este proyecto.

En los documentos de adendas refrendados de estos dos contratos, se observan que cada modificación o cambio en el alcance incluye su respectiva justificación, e incorpora cuadros con los montos que se aumentan o disminuyen. No obstante, la información requiere un análisis técnico detallado para reconstruir la trazabilidad económica final derivada de cada adenda. El documento, en el artículo correspondiente al costo, coloca la modificación con el balance final que implica la adenda, pero la trazabilidad para llegar a dicho monto puede resultar compleja.

Tabla 3. Desviación del precio de los proyectos

PROYECTO	PRECIO DEL CONTRATO (Millones USD)	COSTO A LA FINALIZACIÓN (Millones USD)	DESVIACIÓN %	% DE AVANCE
Cuarto Puente sobre El Canal*	1,518	2,139	41%	28%
Línea 3 del Metro*	3,177	4,481	41%	78.8%
Terminal de Cruceros de Panamá	166	207	25%	99.9%
Segundo Módulo PTAR de Panamá	118	138	16%	100%

* Incluye los montos de financiamiento (es decir el dinero obtenido para cubrir los costos del proyecto)

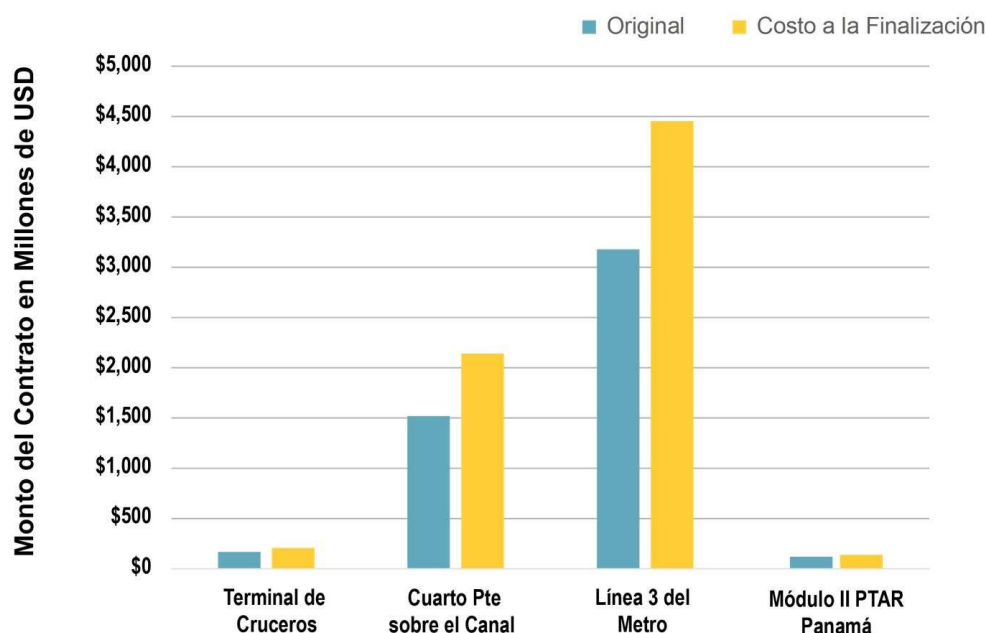


Figura 20. Incremento del monto de los contratos en USD

Como se mencionó anteriormente, los precios contractuales de los proyectos Cuarto Puente sobre el Canal y Línea 3 del Metro incluyen el componente de financiamiento. La Tabla 4 presenta los valores de financiamiento y obra desglosados. Se observa entonces que el proyecto Cuarto Puente disminuye el monto de obra y que la desviación observada anteriormente se debe principalmente al incremento en el monto por financiamiento.

Tabla 4. Variación de los precios de obra y financiamiento para los proyectos Línea 3 y Cuarto Puente

	PROYECTO	MONTO DE OBRA	MONTO FINANCIAMIENTO
PRECIO DEL CONTRATO ORIGINAL	Cuarto Puente sobre El Canal	USD 1,518 Millones 100%	USD 0 0%
	Línea 3 del Metro	USD 2,844 Millones 90%	333 Millones 10%
COSTO A LA FINALIZACIÓN	Cuarto Puente sobre El Canal	USD 1,372 Millones 64%	USD 766 Millones 36%
	Línea 3 del Metro	USD 3,656 Millones 82%	USD 825.6 Millones 18%

Con base en los resultados del análisis anterior, se procede a realizar el análisis de desviación de estos proyectos considerando únicamente el monto de obra. La Tabla 5 muestra dichos valores. Se observa que para el proyecto Cuarto Puente la desviación es negativa en un 10% y, en el caso de Línea 3, la desviación corresponde a un 29%. Con ello, la desviación promedio del monto de los contratos para los cuatro proyectos es de 15% (ver Figura 21). Es importante aclarar que la disminución de alcance en el proyecto Cuarto Puente sobre el Canal no afecta la funcionalidad, ya que se eliminó la estructura por la que iba a transitar la Línea 3 del Metro.

Tabla 5. Desviación del precio de obra para los proyectos Cuarto Puente y Línea 3 del Metro

PROYECTO	PRECIO DEL CONTRATO (Millones USD)	COSTO A LA FINALIZACIÓN (Millones USD)	DESVIACIÓN %
Cuarto Puente sobre El Canal*	1,518	1,372	-10%
Línea 3 del Metro	2,844	3,656	29%

Las principales causas de la desviación de costos de las obras son cambios en el alcance de estas, costos indirectos y gastos generales debido a desviaciones de tiempo, escalamiento de precios, eventos excepcionales como huelgas, protestas, COVID-19, condiciones meteorológicas adversas, costos asociados al incumplimiento de pagos e intereses moratorios.

Aunque los documentos de adenda describen los motivos de variaciones de costo, la información presentada no facilita identificar con precisión el monto final asociado a cada causa. Esto se debe a que los documentos incluyen ajustes de previsiones, balances de costo por movimiento de montos entre ítems del formato de cuenta por modificaciones de alcance, sin ofrecer al lector todos los elementos necesarios para reconstruir el desglose exacto por tipo de desviación.

Por ejemplo, no se cuenta el desglose de costos de la cuenta ni con el detalle de las actividades incluidas en cada ítem, principalmente en los rubros que incluyen los costos indirectos y otros gastos administrativos.

Referente a la calidad de la información, se destaca que el Segundo Módulo de la PTAR, en sus adendas, mantiene una tabla resumen especificando motivos y montos, ofreciendo mayor claridad. En contraste, el proyecto Terminal de Cruceros, en sus documentos de adenda, menciona el monto original del contrato según la última adenda aprobada y el nuevo monto del contrato a ser aprobado en la nueva adenda, sin detallar los motivos correspondientes, los cuales se desarrollan en un informe técnico que no se encuentra divulgado públicamente.

No obstante, es importante considerar que este proyecto se realizó en un periodo en que la plataforma PanamaCompra estaba implementando los actos públicos electrónicos, es decir, las licitaciones existentes se mantenían en un sistema híbrido que implicaba la entrega física de propuestas y documentación, la cual debía ser escaneada para luego ser publicada en el portal. Asimismo, el tamaño de los archivos implicaba una restricción operativa que obligaba a desagregar documentos y en algunos casos priorizar la publicación de determinada información.

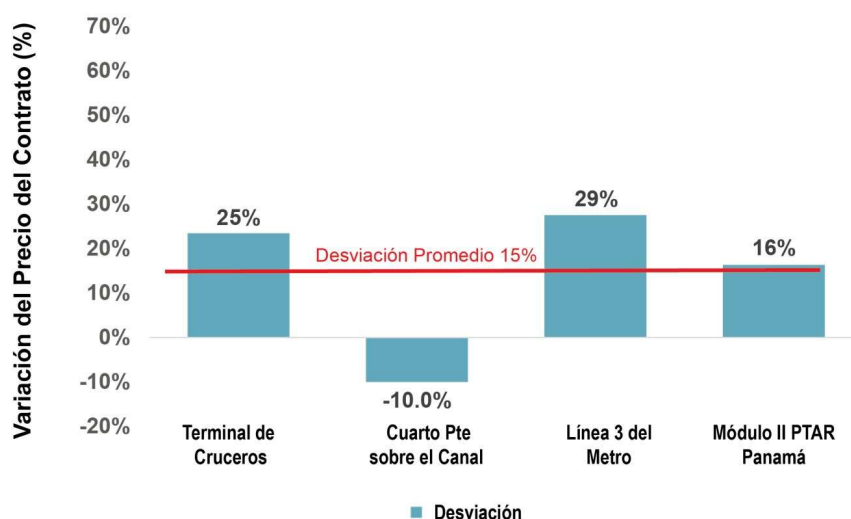


Figura 21. Desviación del precio de los costos de obra por proyecto

Para el análisis de los tiempos de las obras se presentan en la Tabla 6 la cantidad de días calendario en que se deben completar las obras según el contrato original contrastado con la duración a la finalización según las últimas adendas aprobadas y refrendadas. Los proyectos Río Indio y Tren Panamá David Frontera no se toman en cuenta, debido a que aún están en la fase de preparación e identificación. Se observa que el proyecto Terminal de Cruceros cuya fase constructiva culminó, presenta la mayor desviación, alcanzando un 350%, lo que impacta el promedio de la desviación de los proyectos revisados a un 148%. La Figura 22 muestra la representación gráfica de estos porcentajes de desviación.

El proyecto Terminal de Cruceros, de forma reactiva, presentó las principales causas de desviación de la duración del contrato, las cuales fueron: la aprobación de modificación del EIA, la huelga de SUNTRACS, incumplimiento en pagos por parte del Estado que redujo el ritmo del proyecto, COVID-19, condiciones climáticas adversas, interferencia por operación provisional de la terminal y retraso en la asignación del registro del polígono en donde se ubica el proyecto, entre otros. Estos factores también impactaron el monto contractual, ya que los precios de los materiales cambian por escalamiento y se aumenta el monto contractual por mayor permanencia del Contratista en obra.

Tabla 6. Desviación de la duración de los proyectos

PROYECTO	Duración Original (días)	Duración Actual (días)	DESVIACIÓN %	% DE AVANCE
Cuarto Puente sobre El Canal*	1643	3,229	97%	28%
Línea 3 del Metro*	1643	2785	70%	78.8%
Terminal de Cruceros de Panamá	540	2431	350%	99.9%
Segundo Módulo PTAR de Panamá	1095	1906	74%	100%

Las principales causas de desviación del tiempo de los contratos son los cambios del alcance, el tiempo en obtener permisos y aprobaciones por instituciones distintas a la Entidades Contratantes, eventos excepcionales como huelgas, COVID-19, condiciones climáticas adversas, protestas e incumplimiento en pagos. El porcentaje específico de la desviación de tiempo según la causa no se pudo obtener para los proyectos objeto de la presente revisión, ya que, en algunos casos, como en el proyecto de la Terminal de Cruceros, se reportaban las causas, pero no se desglosaban los días exactos atribuibles a cada hecho ni los traslapes entre dichos periodos.

El proyecto Segundo Módulo de la PTAR cuenta con una tabla que resume los días por cada evento. Con respecto a los otros proyectos, se presentan explicaciones detalladas y complejas, descritas para el personal que participa activamente en la gestión de la obra, lo que dificulta la obtención del tiempo específico atribuible a cada evento.

Un dato importante referente a la calidad de la información revisada es que el proyecto Terminal de Cruceros data del 2016, periodo en que las propuestas debían ser entregadas físicamente en sobre sellados, a pesar de estar en funcionamiento la plataforma PanamaCompra, que se utilizaba para publicar documentos y notificaciones. Esto implicaba que los documentos debían ser escaneados y subidos al portal, lo cual limitó la cantidad de

información divulgada proactivamente, afectando la ponderación de divulgación del CoST IDS.

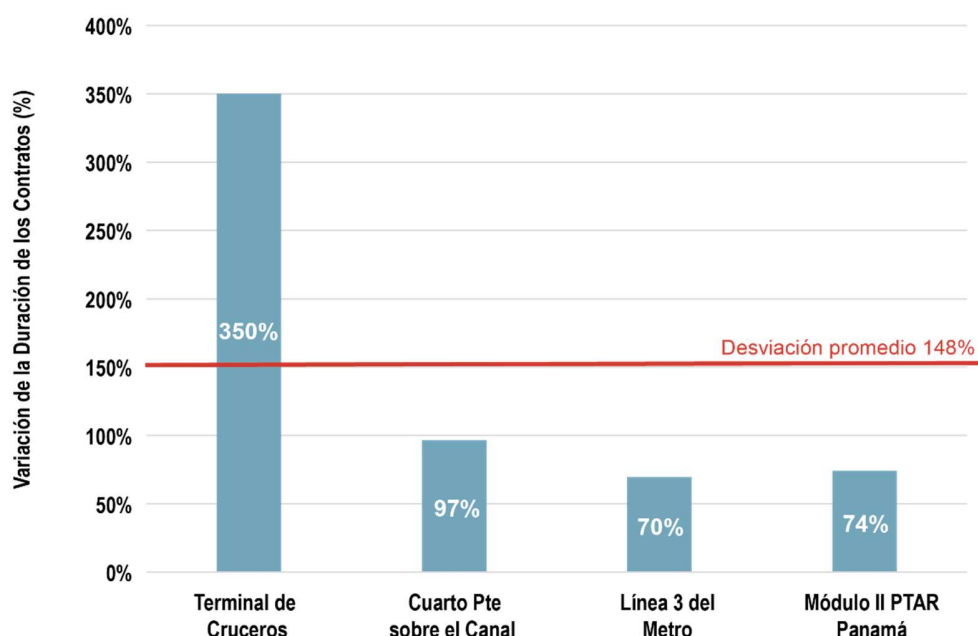


Figura 22. Desviación de la duración de los proyectos

Se considera pertinente señalar que, si bien no se realizó una evaluación específica de los indicadores de Infraestructura Sostenible, se efectuó una consulta general a las Entidades Contratantes y se verificó la existencia de divulgación relacionada con este tema. Como resultado de dicho análisis, se identificó lo siguiente:

- El proyecto Cuarto Pte sobre el Canal no mantiene información divulgada al respecto y no lleva un expediente de esta información; no obstante, la Entidad Contratante manifestó que el Contratista maneja alguno de estos datos.
- En el proyecto Río Indio se encontró información divulgada que abarca las cuatro dimensiones de la infraestructura sostenible y la Entidad Contratante manifestó que se prevé tomar en cuenta estos elementos relacionados con la sostenibilidad para la licitación de la obra.
- El proyecto Línea 3 del Metro, al ser financiado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), toma en cuenta algunos de estos elementos, pero no se encontró evidencia divulgada al respecto y no se lleva un expediente específico del tema. La Entidad Contratante considera que el Contratista maneja parte de esta información.
- El proyecto del Tren Panamá David Frontera está en una fase muy temprana o preliminar, por lo que se aprovechó la ocasión para dar a conocer los 45 puntos que componen las cuatro dimensiones de sostenibilidad económica y financiera, social, institucional y medioambiental, así como sus beneficios.
- El proyecto Terminal de Cruceros de Panamá no consideró estos elementos y no se tiene registro de los mismos.
- Para el proyecto Segundo Módulo de la PTAR de Panamá, al ser financiado por la banca multilateral, se considera que debe existir información relacionada con estos

elementos, no obstante, no se encontró evidencia de la divulgación de alguno de ellos.

4.3 Análisis de Valor por el Dinero

Desde la perspectiva de Valor por el Dinero, los proyectos de infraestructura no deben evaluarse únicamente por el monto invertido o por el cumplimiento formal de los procesos de contratación. También resulta necesario analizar si fueron adecuadamente planificados, si sus procesos licitatorios promovieron competencia y transparencia, si los contratos fueron gestionados con eficiencia y si los servicios finales responden a necesidades reales de la sociedad. Este análisis se divide en 4 ejes que son:

a. Planificación y diseño: Evalúa si los proyectos fueron conceptualizados de manera adecuada.

b. Procesos de licitación: Verifica si los proyectos fueron licitados y contratados de forma justa y competitiva.

c. Gestión del proyecto y del contrato: Analiza si la ejecución se gestiona de manera eficiente para entregar obras con la calidad y el alcance previstos.

d. Relevancia social: Determina si los proyectos ofrecen soluciones reales, inclusivas y útiles para la ciudadanía.

El análisis se basa en la información recopilada y validada, considerando las desviaciones de costo y tiempo identificadas. Para efectos de esta evaluación, los proyectos Río Indio y Tren Panamá David Frontera no serán considerados, ya que ambos se encuentran en fase de preparación. No obstante, se observó que estas Entidades Contratantes están desarrollando estudios y diseños básicos que permitirán dimensionar adecuadamente las obras y estructurar licitaciones atractivas para empresas internacionales con la capacidad técnica requerida.

a. Planificación y diseño de los proyectos

En los cuatro proyectos que ya se encuentran en ejecución u operación, se identificó que todos contaban con estudios de prefactibilidad o factibilidad técnica y económica. Sin embargo, dichos estudios no siempre se ajustaban al alcance finalmente ejecutado, identificándose oportunidades de mejora en la madurez de los estudios previos, como es el caso de la Terminal de Cruceros, donde el estudio disponible corresponde a una marina deportiva y no a una terminal de cruceros.

Por otro lado, se identificaron alcances contractuales sujetos a modificaciones relevantes, como es el caso del Cuarto Puente sobre el Canal y la Línea 3 del Metro, que, como se mencionó anteriormente, en el 2020 el Gobierno decidió separar ambos proyectos para evitar retrasos derivados de la complejidad estructural del puente.

Estos hallazgos sugieren que la etapa de formulación y diseño pudo no haber anticipado suficientemente las condiciones reales de ejecución o las necesidades finales del proyecto, incrementando el riesgo de atrasos y ajustes presupuestarios durante la ejecución.

b. Procesos de licitación

Los cuatro proyectos en ejecución u operación fueron licitados mediante procesos internacionales que atrajeron, en la mayoría de los casos, al menos cuatro consorcios con experiencia y capacidad técnica. Se identificó que la participación de oferentes es razonable, pero con oportunidades de mejora, principalmente en el caso de la Terminal de Cruceros, donde solo se presentó un proponente. La existencia de un único oferente puede representar una oportunidad para analizar posibles barreras de entrada o condiciones que hayan limitado una mayor participación.

Se considera pertinente mencionar que, en el caso de los Servicios de Consultoría para el Tren Panamá David Frontera, la contratación se realizó por medio de un procedimiento excepcional, lo que podría generar percepciones de riesgo relacionadas con transparencia y rendición de cuentas. No obstante, durante la revisión se identificó que la Entidad Contratante realizó un estudio de mercado participativo, en el cual se recibieron tres propuestas de firmas con experiencia internacional. Según la información suministrada, la selección consideró elementos relacionados con la experiencia técnica, el alineamiento de la propuesta con los objetivos del proyecto y el valor agregado ofrecido por el adjudicatario.

Se identificó la necesidad de fortalecer los criterios de adjudicación. Los informes de evaluación deberían explicar de forma más clara cómo se aplicaron los criterios técnicos, económicos y legales para seleccionar al adjudicatario. Esto mejora la trazabilidad de la decisión, fortalece la confianza pública y reduce riesgos de cuestionamiento. En el proyecto Cuarto Puente sobre el Canal se identificó que se emitieron al menos tres informes de evaluación durante el proceso de licitación.

c. Gestión de los proyectos y de sus contratos

Los proyectos evaluados cuentan con mecanismos formales de control de cambios, aseguramiento de la calidad, seguimiento ambiental y gestión de seguridad y salud ocupacional. No obstante, se han identificado desviaciones relevantes de costo y plazo, ya que los proyectos Línea 3 del Metro, Cuarto Puente sobre el Canal y Terminal de Cruceros presentan variaciones significativas respecto a sus condiciones contractuales originales. Estas desviaciones evidencian la necesidad de fortalecer la planificación, la gestión de riesgos y los mecanismos de control durante la ejecución.

Los cuatro proyectos cuentan con contratos de supervisión, lo cual es adecuado dada su complejidad y magnitud, y responde a políticas institucionales para asegurar una gestión técnica especializada.

Se identifica que en los documentos de adendas se encuentran las justificaciones, pero con información difícil de interpretar. Aunque las adendas suelen incluir explicaciones sobre los cambios aprobados, en algunos casos la información se presenta de forma técnica y extensa. Esto dificulta que la ciudadanía comprenda con claridad cuáles fueron las causas específicas de los aumentos de costo o plazo. Esta situación se identificó en el caso de los proyectos Cuarto Puente sobre el Canal, Línea 3 del Metro y Terminal de Cruceros.

d. Relevancia de los servicios recibidos por la sociedad

Este criterio evalúa si las obras entregadas resuelven efectivamente las necesidades de la ciudadanía. En este eje se pudo identificar que el proyecto Segundo Módulo de la PTAR está alineado con las necesidades estratégicas del país, ya que responde a la necesidad de tratar las aguas servidas de la ciudad de Panamá, ampliando la capacidad limitada que tenía el Módulo I. Esto evidencia una contribución potencial para mejorar la calidad de vida de la población.

Por otro lado, se considera necesario documentar mejor los beneficios esperados para la población en el proyecto Terminal de Cruceros, ya que no se ha divulgado de forma clara el beneficio esperado. Durante la visita, el proyecto parecía subutilizado, por lo cual se considera importante divulgar con mayor claridad los beneficios esperados del proyecto, tales como la generación de empleos, el beneficio para los comercios de las zonas aledañas y la mejora de la conectividad regional, fortaleciendo la competitividad logística del país.

5.- RESUMEN DE HALLAZGOS

Como resultado del análisis de los puntos de datos del CoST IDS divulgados para los seis proyectos que forman parte de esta Revisión Independiente, se identificaron los siguientes hallazgos:



El análisis por fase del ciclo de vida evidenció que las fases de implementación y finalización presentan las mayores brechas de divulgación. El 20% de los proyectos no publicaron el motivo de los cambios en el proyecto, el escalamiento al precio del contrato, la variación del alcance del contrato y los motivos de las variaciones al alcance, costo y duración. Asimismo, el 40% no divulgó los informes de auditorías y certificaciones de aprobaciones de cuenta realizadas por la Contraloría General de la República.



Con respecto a la divulgación reactiva, se identificó que el 73% de esta información es publicada proactivamente y la información pendiente por divulgar fue suministrada por todas las Entidades Contratantes logrando un 100% de divulgación reactiva. Los proyectos Terminal de Cruceros y Segundo Módulo de la PTAR a pesar que están en la etapa de operación y mantenimiento se encuentran aún en el cierre administrativo por lo cual los informes de cierre o finalización del proyecto aún no aplican.



Aunque la Resolución DGCP-758-2023 establece que los puntos de datos del IDS deben publicarse en PanamaEnObras, solo el 2% de la información se divulgó en dicho portal. El 83% de la información se publica en PanamaCompra y el 12% en las páginas web de las Entidades Contratantes. No obstante, considerando que la ACP no utiliza las plataformas PanamaCompra ni PanamaEnObras, al excluir el proyecto Río Indio del análisis, se observa que únicamente el 5% de los datos se divulga en las páginas web de la Entidad Contratante.

Esta dispersión de la información dificulta su accesibilidad y afecta la facilidad de verificación ciudadana. Es importante resaltar que la plataforma PanamaEnObras utiliza información cargada previamente en PanamaCompra, con el propósito de evitar duplicidad de trabajo para los servidores públicos.



El tiempo promedio que una licitación pública toma para proyectos de gran envergadura es de 5.18 meses, desde que la misma se publica hasta la recepción de las ofertas, periodo de tiempo que se considera adecuado para obras de gran magnitud. En contraparte, el tiempo promedio que se toma para la evaluación, adjudicación e inicio formal de los contratos es de 13.6 meses, que incluye un promedio de 6.3 meses para la evaluación de propuestas, 1.1 meses para la adjudicación y 6.2 meses para la emisión de la orden de proceder. Aunque el refrendo de un contrato no tiene un plazo legal específico se considera que para una obra de gran magnitud la verificación de la legalidad del proceso, la disponibilidad presupuestaria, la coherencia contractual y la verificación de la suficiencia de garantías no debería ser mayor a los 120 días, ya que al incrementar este plazo se incrementa el riesgo potencial de mayor costo de obra por escalamiento y dilata la entrega de soluciones a la ciudadanía.



Las variaciones de costo muestran un promedio del 15% de incremento respecto al monto contractual original. Destacan la Línea 3 del Metro con un 29% y el Cuarto Puente sobre el Canal con un -10%, proyectos que experimentaron modificaciones significativas en el alcance de los trabajos, lo que explica en gran medida estas desviaciones.



Los proyectos evaluados presentan desviaciones de tiempo promedio de 148%, los porcentajes mayores al 30 o 50% se consideran elevados y se debe reflexionar sobre la forma en que se conceptualizan los proyectos y los estudios de base que los sustentan. La Terminal de Cruceros registra la mayor variación con **350%**, seguida del Cuarto Puente con un **97%**, el Segundo Módulo de la PTAR con un **74%** y la Línea 3 del Metro con un **70%**. Estas variaciones están asociadas principalmente a ajustes de alcance, complejidad técnica y eventos excepcionales, lo que retrasa la entrega de beneficios sociales y económicos.



El análisis de Valor por el Dinero evidencia que en el eje de Planificación y Diseño existe una debilidad en la madurez de los estudios previos que aumenta el riesgo de modificaciones de alcance, atrasos y ajustes presupuestarios durante la ejecución, evidenciando que la etapa de formulación y diseño pudo no haber anticipado suficientemente las condiciones reales de ejecución o las necesidades finales del proyecto.

Con respecto al eje de Proceso de Licitación se identifica que existe una participación de oferentes razonable, pero con oportunidades de mejora, así como la necesidad de justificar mejor los criterios de adjudicación para tener una mejor trazabilidad de los procesos y fortalecer la confianza pública.

En el análisis de valor por el dinero realizado al eje de Procesos de Gestión de Proyectos y de sus Contratos se identificaron desviaciones relevantes de costo y plazo, así como adendas justificadas, pero con información difícil de interpretar lo que dificulta que la ciudadanía comprenda con claridad cuales fueron las causas específicas de los aumentos empañando la confianza y transparencia de las obras.

En el eje de relevancia de los servicios recibidos por la sociedad sobresalió la necesidad de documentar mejor los beneficios sociales esperados para la población tales como reducción de tiempos de viaje, mejora ambiental, aumento de capacidad y cobertura de los servicios, generación de empleo o beneficios para comunidades específicas aledañas a las obras, entre otros.



Se identificaron oportunidades de fortalecimiento en la divulgación de criterios de sostenibilidad, ya que se observó que la mayoría de los proyectos que conllevan grandes inversiones y aquellos que cuentan con financiamiento internacional incorporan lineamientos ambientales y sociales alineados con las dimensiones de la Infraestructura Sostenible, pero los mismos no son resaltados o divulgados.

6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1- Conclusiones

El primer proceso de Revisión Independiente realizado en Panamá permitió evaluar el nivel de divulgación de información, la consistencia de los datos publicados y la eficiencia de los procesos asociados al ciclo de vida de seis proyectos de infraestructura pública, a saber: Cuarto Puente sobre el Canal, Río Indio, Línea 3 del Metro, Tren Panamá David Frontera, Terminal de Cruceros de Panamá y Segundo Módulo de la PTAR de Panamá. Los resultados evidencian avances significativos en materia de transparencia, así como áreas de mejora que requieren fortalecimiento institucional.

En términos generales, las Entidades Contratantes mantienen un alto nivel de divulgación proactiva, con un promedio de 97%. La divulgación reactiva alcanzó un 100% lo que refleja un compromiso institucional con la transparencia y la rendición de cuentas, alineado con los principios de CoST.

En este contexto, es relevante destacar que el estándar internacional de CoST conocido como IDS establece 67 datos mínimos de divulgación para proyectos de infraestructura. La Resolución DGCP-758-2023 adopta este estándar internacional y lo amplía, incorporando requisitos adicionales propios, que incluyen la publicación proactiva de documentos técnicos y contractuales y otros datos complementarios. En consecuencia, el estándar nacional supera en alcance al IDS, lo que fortalece la trazabilidad, verificabilidad y el control ciudadano sobre los proyectos. No obstante, el análisis realizado para esta primera Revisión Independiente obedece al cumplimiento del IDS para que los resultados obtenidos sean comparables con los de la región y no se vean afectados por las exigencias nacionales.

Se entiende entonces que Panamá cuenta con un marco legal y normativo, así como herramientas al alcance de las Entidades Contratantes que les permiten divulgar información de los proyectos de Infraestructura, fortaleciendo la transparencia y rendición de cuentas que generen una mayor confianza de la sociedad con respecto a la inversión de los recursos estatales.

El análisis por fases del ciclo de vida del proyecto revela brechas en los datos que se deben divulgar proactivamente en las fases de implementación y finalización, donde persisten vacíos de información relacionados con el motivo de las variaciones de alcance, tiempo y costo, así como la falta de divulgación de las certificaciones de cuentas que permitan que la ciudadanía esté informada sobre el cumplimiento de las obras con los requisitos solicitados en la contratación.

En cuanto a los procesos de contratación, se observan tiempos prolongados para la formalización de contratos, con un promedio de 13.6 meses desde la presentación de propuestas hasta la orden de proceder. Sobresale el hecho de que los proyectos toman en promedio 6.2 meses desde la resolución de adjudicación hasta la orden de proceder o refrendo de Contraloría. Este comportamiento afecta la eficiencia del ciclo de contratación pública y retrasa el inicio de obras de alto impacto social y económico.

Se puede inferir que en licitaciones internacionales de obras de gran inversión e impacto, se cuenta con la participación de por lo menos 4 consorcios o empresas. Estas licitaciones usualmente solicitan altos niveles de experiencia técnica y solvencia económica. No obstante, se resalta que en la etapa de gestión de licitaciones el proyecto Terminal de Cruceros solo contó con la participación de una empresa o consorcio y, en el caso de Cuarto Puente sobre el Canal una de las empresas se retiró sin explicación alguna, tiempo después de entregada la propuesta y durante la fase de evaluación de las mismas. Estas situaciones pueden generar percepciones negativas sobre la transparencia y la confianza pública en etapas tempranas de los proyectos, afectando la percepción ciudadana sobre las Entidades Contratantes y el gobierno en general.

Las desviaciones promedio de tiempo son de 148% para los proyectos objeto de esta Revisión Independiente y una desviación de costo promedio de 15%, que evidencian factores como cambios de alcances significativos, obtención de permisos o aprobaciones por otras entidades distintas a la Entidad Contratante y la ocurrencia de eventos excepcionales como huelgas, el COVID-19, y protestas entre otros factores.

Si bien las adendas fueron debidamente sustentadas y refrendadas, estas variaciones representan desafíos para la planificación presupuestaria y la gestión de riesgos, lo que sugiere oportunidades de fortalecimiento en la robustez de los estudios técnicos desarrollados durante la fase de preparación, que permitan anticipar y mitigar modificaciones significativas de alcance durante la fase de implementación.

En proyectos que implican inversiones económicas de gran magnitud y repercusiones sociales directas, esta situación representa un desafío relevante para la eficiencia del gasto público, la continuidad de la obra y la entrega oportuna de los beneficios previstos para la población, principalmente cuando dos de los principales proyectos se encuentran en una etapa de construcción activa, lo que podría implicar desviaciones adicionales a las aquí consideradas.

Como parte de la evaluación realizada, se constató un uso limitado de la plataforma PanamaEnObras, pese a ser el canal oficial para la publicación del Estándar de Datos sobre Infraestructura, según la ley de contrataciones públicas del país. La dispersión de información entre PanamaCompra y portales institucionales reduce la accesibilidad y dificulta la estandarización de los datos.

En conclusión, los resultados de esta Revisión Independiente confirman la existencia de buenas prácticas en materia de divulgación, pero también resaltan la necesidad de fortalecer procesos internos y mejorar la calidad de la información publicada, así como de consolidar mecanismos que garanticen la transparencia a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto.

6.2- Recomendaciones

Con base en los hallazgos identificados y tomando en cuenta las reuniones sostenidas con las Entidades Contratantes, complementadas con las visitas a los proyectos, se formulan las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer la transparencia, el acceso a la información por parte de la ciudadanía y la rendición de cuentas en proyectos de infraestructura pública.

- Las Entidades Contratantes deberán incorporar, en sus procedimientos internos de gestión de proyectos, al menos un espacio formal de participación ciudadana (oficinas de atención comunitaria, boletines o informes ciudadanos periódicos, talleres participativos, entre otros) por fase del ciclo de vida del proyecto (identificación, preparación, ejecución y cierre), independientemente de los requeridos por el Estudio de Impacto Ambiental. Dichos espacios deberán ser organizados por la unidad responsable de la licitación durante las fases tempranas y por la unidad ejecutora durante la construcción, convocando a comunidades del área de influencia, organizaciones de sociedad civil y autoridades locales. Los acuerdos, compromisos y respuestas a las inquietudes planteadas deberán documentarse en actas y hacer referencia de dichos documentos en PanamaEnObras dentro de los 30 días calendario siguientes a cada espacio de participación. Las Entidades Contratantes deberán incorporar este procedimiento a partir del segundo semestre del 2027 como requisito obligatorio en los pliegos de cargos de nuevas licitaciones.
- Las Entidades Contratantes deberán actualizar de manera proactiva en PanamaEnObras el porcentaje de avance del proyecto y la fecha de finalización proyectada, con una frecuencia máxima de tres meses. Para ello se deberá asignar

dentro de las políticas de la Entidad Contratante la unidad ejecutora responsable de realizar la publicación de los datos en las plataformas gubernamentales correspondientes y establecer mediante procedimientos internos los responsables de obtener la información, la frecuencia con que la misma debe ser actualizada, los canales de comunicación para que los datos lleguen a la unidad encargada de la divulgación, así como asignar los recursos necesarios para cumplir con lo establecido. Dicho procedimiento interno deberá estar formalizado y en funcionamiento a más tardar durante el segundo semestre del 2027, y su cumplimiento podrá verificarse mediante la revisión periódica de las fechas de actualización registradas en PanamaEnObras.

- Asimismo, se recomienda que estos procedimientos y políticas sean ampliamente difundidas a lo interno de cada Entidad Contratante, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas como parte de los valores institucionales, lo cual puede contribuir a fortalecer la percepción pública sobre la gestión de la Entidad Contratante.
- Las Entidades Contratantes promoverán la divulgación de datos en la plataforma PanamaEnObras mediante la realización de al menos dos capacitaciones anuales sobre el uso del CoST IDS y el cumplimiento de la Resolución DGCP-758-2023. Para ello, se deberá identificar formalmente en el primer mes de cada año, el recurso humano responsable de realizar la publicación de cada Entidad Contratante, y establecer un calendario de capacitaciones publicado con al menos 60 días de anticipación para mitigar la falta de disponibilidad para participar en dichas actividades. El cumplimiento de esta recomendación podrá verificarse mediante el registro de asistencia a las capacitaciones realizadas y el incremento medible en el porcentaje de datos publicados en PanamaEnObras por cada Entidad Contratante.
- Las Entidades Contratantes deberán implementar el uso de una tabla resumen de las desviaciones incorporadas en las adendas contractuales a partir de la próxima adenda que sea suscrita luego de la publicación de este informe. Dicha tabla debería incluir monto y tiempo específico asociado a cada motivo de modificación, clasificado en las siguientes categorías: cambios de alcance, eventos excepcionales, permisos y aprobaciones por otras instituciones, escalamiento de precios, costos indirectos y gastos generales por desviación de tiempo, intereses moratorios y financiamiento. Esta herramienta facilitará la trazabilidad y comprensión de las modificaciones contractuales, especialmente en proyectos complejos y su adopción podrá verificarse mediante la revisión de las adendas publicadas en PanamaEnObras o PanamaCompras.
- Las Entidades Contratantes deberán participar en capacitaciones sobre los datos o elementos relacionados con las cuatro dimensiones de la infraestructura sostenible (económica y financiera, social, institucional y medioambiental) y los beneficios directos e indirectos que aportan a los proyectos de infraestructura, comprometiéndose a designar formalmente al menos un representante técnico por entidad para asistir a dichas actividades. Como resultado de estas capacitaciones, las Entidades Contratantes deberán divulgar proactivamente en sus redes sociales o páginas web los elementos de sostenibilidad disponibles en sus proyectos en ejecución, e incorporarlos como parte de la documentación obligatoria desde la fase de identificación en los nuevos proyectos. Lo anterior deberá reflejarse en que los proyectos en fase de identificación o preparación incorporen en su documentación pública los indicadores de sostenibilidad de manera proporcional al tamaño y complejidad de cada proyecto, en un periodo máximo de 6 meses luego de las dos primeras capacitaciones.
- Las Entidades Contratantes deberán incorporar los criterios de las cuatro dimensiones de la infraestructura sostenible (económica y financiera, social, institucional y medioambiental) de manera proporcional al tamaño y complejidad de cada proyecto, de forma que no represente una carga económica que afecte su

viabilidad. Para ello, deberán tomar como marco de referencia los criterios establecidos por la banca multilateral para los estudios básicos de sostenibilidad, aplicando una escala de requerimientos mínimos según la categoría del proyecto: proyectos de gran envergadura (inversión superior a USD 100 millones) deberán incorporar las cuatro dimensiones de sostenibilidad; proyectos de mediana envergadura (entre USD 10 y USD 100 millones) deberán incorporar al menos dos dimensiones; y proyectos de menor escala deberán documentar al menos los elementos ambientales e institucionales básicos según la categoría del Estudio Ambiental del proyecto (Ley General de Ambiente). La implementación de este criterio deberá reflejarse en la documentación de nuevos proyectos a más tardar enero de 2028.

- La DGCP, en coordinación con la ANTAI, deberá desarrollar lineamientos para la documentación y divulgación de indicadores ambientales, sociales y de gobernanza, con el propósito de integrar los criterios de sostenibilidad en la divulgación proactiva de información de los proyectos de infraestructura pública. Dichos lineamientos deberán tomar como base el marco de los 45 puntos de datos de las cuatro dimensiones de infraestructura sostenible de CoST, y deberán estar formalizados mediante un instrumento normativo o resolución administrativa a más tardar en el último trimestre de 2027. Una vez publicados, las Entidades Contratantes de proyectos con una inversión superior a USD 10 millones deberán incorporar estos indicadores en su divulgación proactiva en PanamaEnObras.

ANEXOS

Los siguientes anexos forman parte integral del presente informe y contienen información complementaria utilizada durante el proceso de Revisión Independiente, incluyendo matrices de divulgación, informes de visitas a sitio y mecanismos de control de calidad aplicados conforme a la metodología de CoST.

Anexo 1

Resumen de los indicadores divulgados por proyectos y por fase

*Primer Estudio de Revisión Independiente
de CoST Panamá*

FASES CLAVES DEL CICLO DE VIDA	ELEMENTOS QUE DEBEN PUBLICARSE DE FORMA PROATIVA	PROYECTOS						Porcentaje Encontrado
		Cuarto Puente sobre el Canal	Río Índio	Línea 3 del Metro	Tren Panamá David Frontera	Terminal de Cruceros	Módulo II PTAR	
Identificación	Número de referencia	si	si	si	si	si	si	100%
	Propietario del Proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
	Sector, Subsector	si	si	si	si	si	si	100%
	Nombre del Proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
	Localización del Proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
	Objetivo	si	si	si	si	si	si	100%
	Descripción del Proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
Preparación	Alcance del Proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
	Impacto medioambiental y social	si	si	si	n/a	si	si	100%
	Impacto sobre la tierra y reasentamiento	si	si	si	n/a	si	si	100%
	Datos de Contacto	si	si	si	si	si	si	100%
	Fuente de Financiamiento	si	si	si	si	si	si	100%
	Presupuesto del Proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
	Fecha de aprobación del presupuesto	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Finalización	Estado del proyecto (actual)	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Costo a la finalización (proyectado)	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Fecha de Finalización (Proyectada)	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Alcance al finalizar (proyectado)	si	n/a	si	si	n/a	si	100%
	Motivo de los cambios en el Proyecto	si	n/a	si	si	no	si	80%
	Referencia a los informes de auditorías y evaluación	no	n/a	no	si	si	si	60%
Gestión de Licitaciones	Entidad Contratante	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Datos de contacto	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Proceso de contratación	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Número de empresas licitantes	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Estimación de costos	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Tipo de contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Entidad gestora del Contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Título del contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Empresa contratada	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Precio del Contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Alcance del Contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Fecha de inicio del contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Duración del contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Estado del contrato (actual)	si	n/a	si	si	si	si	100%
Implementación	Variación del precio del contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Escalamiento al precio del contrato	si	n/a	si	si	no	si	80%
	Variación de la duración del contrato	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Variación del alcance del contrato	si	n/a	si	si	no	si	80%
	Motivos de la variaciones de precios	si	n/a	si	si	no	si	80%
	Motivos de las variaciones al alcance y la duración	si	n/a	si	si	no	si	80%

FASES CLAVES DEL CICLO DE VIDA	ELEMENTOS QUE DEBEN PUBLICARSE PREVIA SOLICITUD	PROYECTOS						Porcentaje Encontrado
		Cuarto Puente sobre el Canal	Río Indio	Línea 3 del Metro	Ferrocarril Panamá David	Terminal de Cruceros	Módulo II PTAR	
Identificación y Preparación	Programa de presupuesto plurianual	si	si	si	si	si	si	100%
	Resumen del proyecto o estudio de viabilidad	si	si	si	si	si	si	100%
	Evaluación del Impacto Ambiental y social	si	si	si	n/a	si	si	100%
	Plan de reasentamiento y compensación	si	si	si	n/a	si	si	100%
	Funcionario público y rol en el proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
	Acuerdo Financiero	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Plan de adquisiciones	si	si	si	si	si	si	100%
	Decisión de aprobación del proyecto	si	si	si	si	si	si	100%
Finalización	Informes de progreso	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Decisión de modificación presupuestaria	si	n/a	si	si	si	si	100%
	Informe de finalización del proyecto	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
	Informe de evaluación del proyecto	n/a	n/a	n/a	si	n/a	n/a	100%
	Informes técnicos de auditoría	n/a	n/a	n/a	si	n/a	n/a	100%
	Informes de auditoría financiera	n/a	n/a	n/a	si	si	si	100%
Gestión de licitaciones	Funcionarios públicos y roles en el contrato	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Método de contratación	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Documentos de licitación	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Resultados de la evaluación de la licitación	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Informe de diseño del proyecto	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Acuerdo contractual y condiciones	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Registro y propiedad de las empresas	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Especificaciones y planos	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
Implementación	Lista de modificaciones, cambios, enmiendas	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Lista de aprobaciones de escalamiento	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Informes de garantía de calidad	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Registro de desembolso o certificado de pagos	si	n/a	si	n/a	si	si	100%
	Modificaciones contractuales	si	n/a	si	n/a	si	si	100%

Anexo 2
Tabla resumen de proyectos

Informe de Revisión Independiente – Tabla Resumen de Proyectos

Record	Project reference and name <i>(repeat entries if</i>	Contract reference and name	Procuring Entity	Sub-sector	No. of bidders	Project status	General scope	Primary funding source	Projected final cost (US\$)		Projected final		Deviation	
									At start	during assurance	At start	During assurance	Cost %	Time %
1	2016-0-09-0-99-LV-004736 Diseño y Construcción del Cuarto Puerte sobre el Canal de Panamá	AL-1-27-28 Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá	Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Transport	4	Ongoing	Works (Contractor)	International (Loan)	\$1,518,029,237	\$2,138,903,172	1643	3229	41%	97%
3	2017-2-80-0-08-LV-Línea 3 del Metro	MPSA-12-2020. Proyecto de ingeniería de diseño, construcción de las obras civiles, instalaciones auxiliares	Metro de Panamá S. A. (MPSA)	Transport	4	Ongoing	Works (Contractor)	International (Loan)	\$3,177,457,947	\$4,481,778,755	1643	2785	41%	70%
4	2025-0-03-01-08-PE-000249	No.05-2025 Asessoría Técnica para la Elaboración del Plan Maestro del Tren Panamá David Frontera	Secretaría Nacional del Ferrocarril del Ministerio de la Presidencia	Transport	1	Completed	Services (Consultant)	Local	\$2,919,870	\$2,919,870	210	210	0%	0%
5	2016-2-03-0-08-LV-005618 LICITACIÓN POR MEJOR VALOR CON EVALUACIÓN SEPARADA. ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCION TERMINAL DE CRUCERO DE AMADOR DESARROLLO Y APROBACIÓN ISLA PERICO, PANAMA	A-7005-2027 Estudios, Diseños, Desarrollo y Aprobación de Planos, y Construcción de la Terminal de Cruceros de Amador, Isla Perico, Panamá	Autoridad Maritima de Panamá (AMP)	Water transport	1	Completed	Works (Contractor)	Local	\$165,708,327	\$206,701,470	540	2431	25%	350%
6	LPI-SP-01-2016 Diseño, Construcción y Montaje del Segundo módulo de la PTAR de la ciudad de Panamá y O&M del primer y segundo módulo de la planta	CO-SP-01-2016 Diseño, Construcción y Montaje del Segundo módulo de la PTAR de la ciudad de Panamá y O&M del primer y segundo módulo de la planta	Programa de Saneamiento de Panamá del Ministerio de Salud (MINSa)	Water and waste	4	Completed	Works (Contractor)	International (Loan)	\$118,226,266	\$137,540,048	1095	1906	16%	74%

Anexo 3

Reporte de visitas a sitio por proyecto

REPORTE DE VISITA

PROYECTO: Terminal de Cruceros de Amador

Fecha: 28 de enero de 2026

Hora: 9:30 a.m. – 12:00 p.m.

Clima: Soleado con nubes dispersas

Participantes:

Karla Delgado – Consultora a cargo de Revisión Independiente

Aída Martínez – Gerente de País, CoST Panamá

Betsy Contreras – Consultora, Secretariado Nacional de CoST Panamá

Leah Cedeño – Fundación Espacio Cívico

Jorge Luis Quirós – Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC)

Ramón Arango – Subdirector General de IMA. Dirección General de Puertos e Industria Marítima Auxiliares. AMP

Victor Zamora – Subdirector General de Puertos

Yesenia Espinosa – Arquitecta del departamento de infraestructura encargada del proyecto

Jenifer Murrain – Ingeniera parte del equipo técnico que trabajó en el proyecto

ACTIVIDADES REALIZADAS

Antes de iniciar la visita, se realizó un conversatorio donde se presentaron consultas sobre la información reactiva que no había sido divulgada proactivamente, las cuales fueron contestadas por la Entidad Contratante. Posteriormente, la Entidad Contratante explicó algunos antecedentes del proyecto.

Una vez en la Terminal se visitó la zona externa de esta, se pudo acceder a la zona de la azotea y se prosiguió al área de aduana. Se recorrió la pasarela a lo largo del muelle principal por el corredor de pasajeros. Se bajó nuevamente a la planta baja por la zona de acceso a los pasajeros. Se observaron la zona de bodega, el helipuerto, los tanques de reserva y las oficinas.

El proyecto está terminado al 100%, durante la visita se observó pocas personas, personal del operador explicó que la terminal trabaja en distintos horarios dependiendo de la hora de atraque de las naves, y que en la madrugada habían tenido la salida de un crucero.

El mobiliario y movimiento observado fue reducido, se percibe que la terminal podría encontrarse subutilizada, es decir que la estructura se presta para realización de otras actividades que representen un mayor beneficio del proyecto.

FOTOS DE LA VISITA

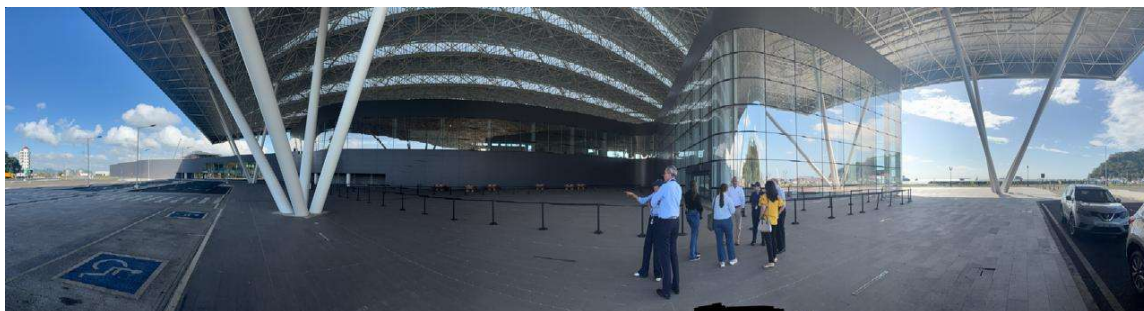


FOTO 1. Vista general exterior de la terminal



Foto 2. Vista de la zona de carga de la Terminal

Foto 3. Personal que participó en la visita a la Terminal de Cruceros



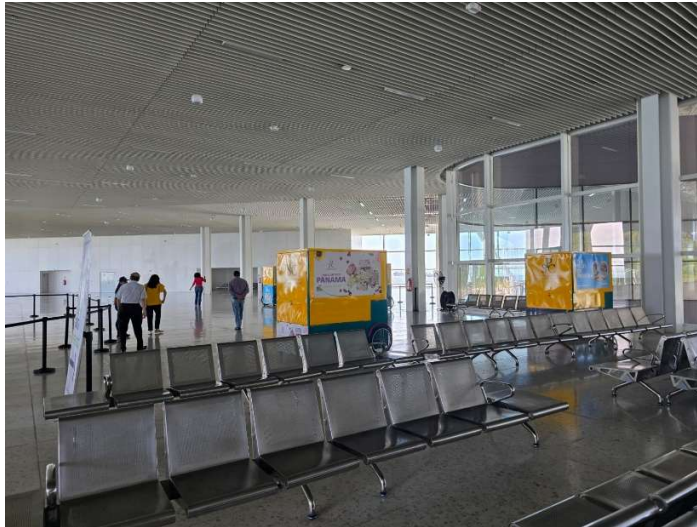


Foto 4. Área de espera para embarcar

Foto 5. Vista del muelle principal y la pasarela de pasajeros



01/28/26, 10:02 a. m.
Panama City
Provincia de Panamá
#Terminal de Cruceros

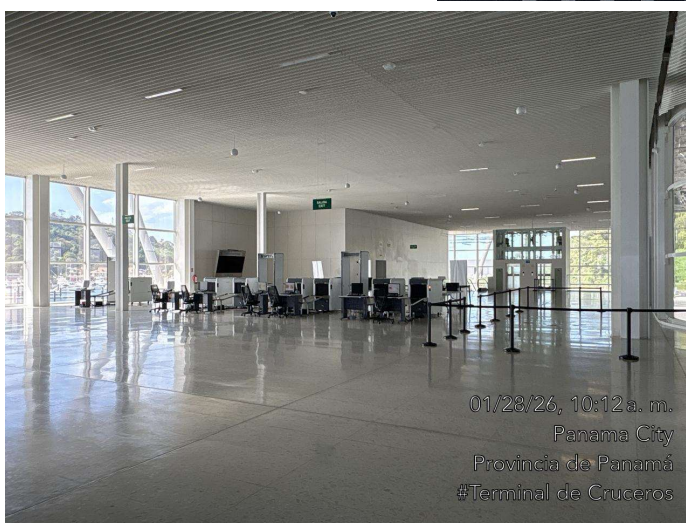


Foto 6. Zona de aduanas y seguridad

01/28/26, 10:12 a. m.
Panama City
Provincia de Panamá
#Terminal de Cruceros

Foto 7. Helipuerto y oficinas

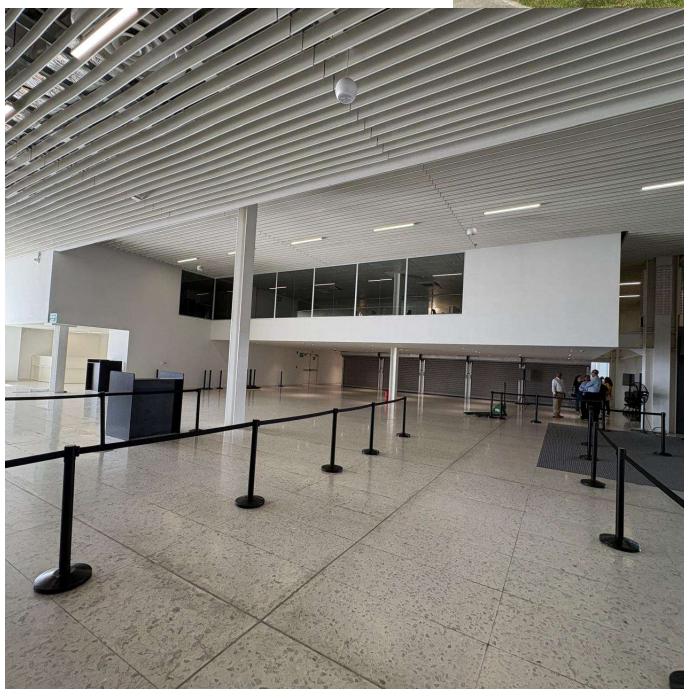


Foto 8. Zona de acceso a los pasajeros

Foto 9. Área de estacionamientos



REPORTE DE VISITA

PROYECTO: Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá

Fecha: 18 de marzo de 2026

Hora: 9:00 a.m. – 12:00 p.m.

Clima: Soleado con nubes dispersas

Participantes:

Karla Delgado – Consultora a cargo de Revisión Independiente

Aída Martínez – Gerente de País, CoST Panamá

Betsy Contreras – Consultora, Secretariado Nacional de CoST Panamá

Daniel Boersner – Cámara de Comercio Británica de Panamá

Alberto Herrera – Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá

Personal de la Alcaldía de Panamá

Manuel Alvarado – Director del Cuarto Puente, MOP

Mario Montemayor – Superintendente del Proyecto por parte del Contratista (Consortio Cuarto Puente)

Personal del MOP

Personal del Contratista del Proyecto

Personal encargado de la Supervisión del Proyecto - AYESA

ACTIVIDADES REALIZADAS

La visita inició con una reunión explicativa en la cual se presentaron tres videos sobre:

- Inducción de seguridad para entrar a los distintos frentes de trabajo.
- Descripción del proyecto, donde se presentan las características principales del puente (altura, longitud, tipo, ancho, entre otros) y las distintas rampas de acceso y sus obras conexas. También se explicó la metodología constructiva a utilizar para el izado de las torres y el tablero del puente principal.
- Avance de obra. Actividades ejecutadas al 10 de marzo de 2026, que representan un avance de 32.54%. Se expuso que existen 30 frentes de trabajo activos con un aproximado de 2,000 trabajadores y la fecha estimada de terminación es entre finales de 2028 e inicio de 2029.
- Se mantuvo un espacio de diálogo para realizar preguntas sobre el proyecto y tener claro las estructuras que se iban a visitar.

Se visitaron 4 frentes de trabajo que fueron:

1. Plataforma de trabajo de la torre principal Oeste (M4), donde se observó los trabajos dentro del cofferdam o tablestacado de contención.
 2. Planta de prefabricados en Farfán, donde se pudieron observar las máquinas que realizan las dovelas que requieren para el tablero del puente, se observaron algunas ya prefabricadas y los trabajos de mejora del sitio para que el suelo tenga la capacidad de soporte que se requiere para el almacenaje de estas.
 3. Cerro Sosa, en dónde se observan columnas que ya han llegado a su altura, así como el movimiento de tierra en los taludes del cerro, al cual aún le falta para llegar a su cota final.
-

4. Torre Principal Este (M3), se observan los trabajos de armado para el vaciado de capitel en dicha zona.

En general, todos los frentes se observaron limpios y organizados, el personal mantenía el equipo de seguridad correspondiente en todos los frentes. Se observó un buen manejo de los desechos, sin acumulaciones. Todas las obras se encontraban bien señalizadas y con accesos restringidos para evitar la presencia de personas no vinculadas a las obras.

Los materiales observados se veían nuevos y de buena calidad, sin rastros de deterioro aparente.

En cada frente de trabajo, el encargado de obra explicaba las actividades que se estaban realizando y contestaba preguntas de los visitantes. El personal a cargo se percibió comprometido con el proyecto y con un alto nivel de conocimiento sobre las tareas a su cargo.

Al finalizar la visita el Ing. Manuel Alvarado contestó las consultas relacionadas con los datos de divulgación reactiva que no se habían encontrado publicados de manera proactiva.

FOTOS DE LA VISITA



Foto 1. Ingeniero Alvarado explicando las actividades y metodología constructiva en la plataforma de trabajo Oeste (M4)

Foto 2. Cofferdam o tablestacados de contención para mantener la zona seca y poder hincar los pilotes

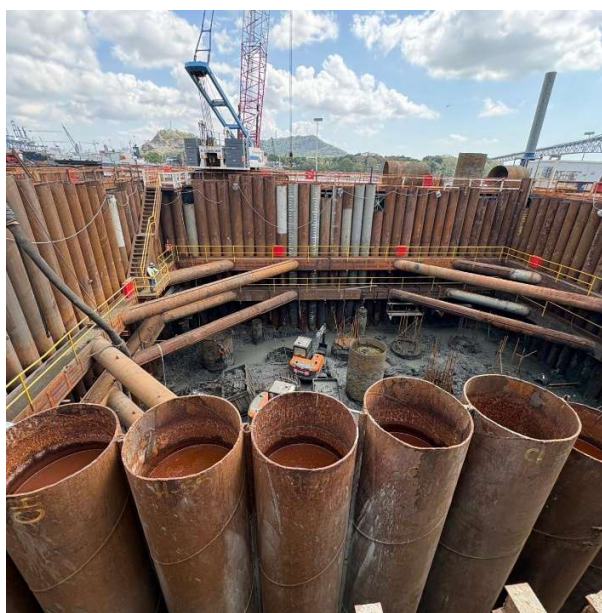




Foto 3. Asistentes a la visita del proyecto

Foto 4. Planta de prefabricado de dovelas para el tablero del puente principal



Foto 5. Explicación sobre el funcionamiento y fabricación de dovelas

Foto 6. Trabajos en la zona de Cerro Sosa



Foto 7. Armado para el vaciado de la Torre Principal Este

REPORTE DE VISITA

PROYECTO: Segundo Módulo de la PTAR de Panamá

Fecha: 25 de marzo de 2026

Hora: 9:00 a.m. – 12:00 p.m.

Clima: Soleado con nubes dispersas

Participantes:

Karla Delgado – Consultora a cargo de Revisión Independiente

Aída Martínez – Gerente de País, CoST Panamá

Betsy Contreras – Consultora, Secretariado Nacional de CoST Panamá

Manuel González – Gerente Regional Senior para América Latina, CoST

Alberto Herrera – Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá

Magdiel Gierhart, Coordinador de Transparencia y Oficial de Información, Alcaldía de San Miguelito

Julio César Castillo – Administrador del Centro Interactivo de Educación Ambiental, Programa de Saneamiento de Panamá, MINSA

Luis Castillo – Biólogo del Programa de Saneamiento de Panamá, MINSA

Personal de la PTAR de Panamá

ACTIVIDADES REALIZADAS

La visita inició con una reunión explicativa en la cual se proyectaron 3 videos:

1. Inducción de seguridad a tomar en cuenta en las inmediaciones de la planta de tratamiento de aguas residuales.
2. Explicación de cómo se construyó el Segundo Módulo. Sus componentes que incluyen los diferentes procesos y estructuras, tales como: la cámara de reparto, el pretratamiento, desarenadores, reactores biológicos con sus zonas de aireación y anoxia, clarificadores secundarios, tratamiento de lodos, pre-espesado, cogeneración con biogás, hidrólisis térmica para un mayor secado, digestión anaerobia, zona de deshidratación y disposición y sistema de tratamiento de olores.
3. Avances del proyecto de construcción de la colectora del río Mataznillo.

Luego de ello, se abrió un espacio de diálogo entre los visitantes que incluyó una explicación de como inició el Programa de Saneamiento, el cual está basado en estudios de corrientes marinas y caracterización del agua hecho en 1993. En 2009-2010 con financiamiento de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) se realiza el monitoreo de 100 ríos. Se explicó que la construcción del segundo módulo estaba planificada, pero se debió adelantar su construcción ya que el módulo I llegaba a su capacidad. Actualmente el Programa de Saneamiento abarca también la zona de Panamá Oeste, y aún se deben construir colectoras en ciudad de Panamá, hace falta incorporar el 20% de la ciudad.

El segundo módulo tiene la misma capacidad que el módulo I, no obstante, sus estructuras se construyeron con un esquema rectangular en vez de circular como el módulo I para optimizar el espacio.

Dentro de los alcances de segundo módulo se incluye la construcción del Centro Interactivo de Educación Ambiental (CIEA), el cual recibe entre 4,000 y 5,000 personas al año. El

proyecto incluye la operación y mantenimiento de ambos módulos por un periodo de 10 años prorrogables.

Posteriormente, se visitó la sala de operaciones de la PTAR, donde se explica que el monitoreo se realiza en tiempo real a través de un sistema SCADA que está conectado con la instrumentación que tiene las estructuras, que permite conocer niveles, caudal y algunos parámetros del agua. Se observó la zona de laboratorio y por último se visitó la azotea del edificio de operaciones para tener una vista general de toda la PTAR.

Al regresar al CIEA, recorrimos todas las instalaciones para observar las actividades lúdicas que poseen para incentivar a los más pequeños sobre la importancia de la conservación de la naturaleza, la disposición correcta de los residuos y el uso consiente del agua.

FOTOS DE LA VISITA



Foto 1. Explicación por parte del Ing. Julio César Castillo sobre los procesos de la PTAR

Foto 2. Sala de operaciones de la PTAR. Sistema SCADA

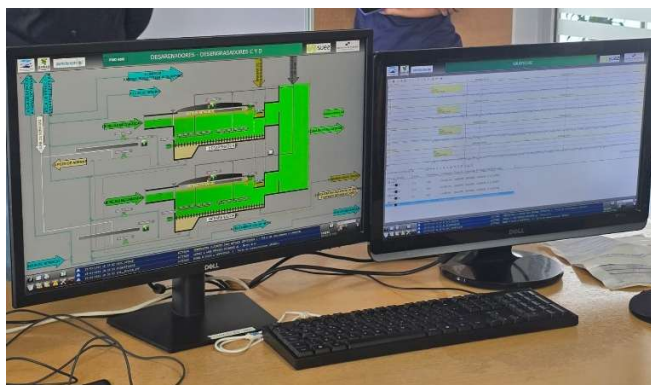




Foto 3. Participantes de la visita al Segundo Módulo de la PTAR

Foto 4. Explicación de los procesos que se llevan a cabo en la PTAR

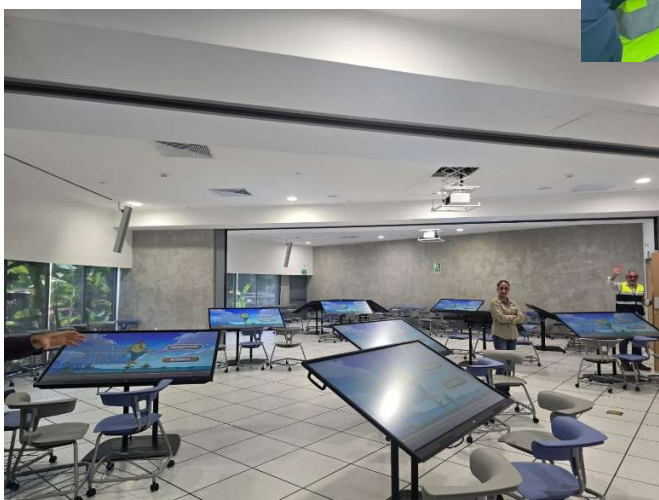
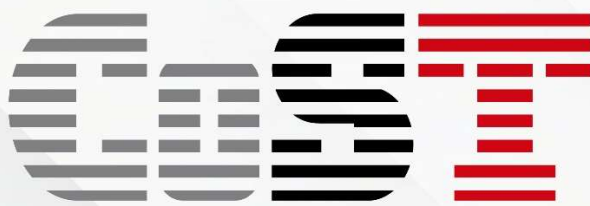


Foto 5. Instalaciones y mobiliario dentro de CIEA, cuya construcción fue parte del alcance del Segundo Módulo



Iniciativa de Transparencia en Infraestructura

Panamá

— Presentación del Primer Estudio de —

REVISIÓN INDEPENDIENTE

de *CoST Panamá*



🔍 <https://costpanama.org>

✂ @CostPanama

f @costpanama

📷 @costpma