Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

El régimen jurídico del vencimiento de concesiones de infraestructura en el Perú: evaluación de su idoneidad, el rol del valor residual y el reciclaje de activos

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Rodrigo Sebastian BECERRA ROMERO

ASESOR

Mg. Erick Gregory CUBA MENESES

Lima, Perú

2026

Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Becerra, R. (2026). *El régimen jurídico del vencimiento de concesiones de infraestructura en el Perú: evaluación de su idoneidad, el rol del valor residual y el reciclaje de activos*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Rodrigo Sebastian Becerra Romero
Tipo de documento de identidad	D.N.I.
Número de documento de identidad	75279026
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0001-6147-6366
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Erick Gregory Cuba Meneses
Tipo de documento de identidad	D.N.I.
Número de documento de identidad	70388673
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-2730-2490
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento	D.N.I.
Número de documento de identidad	06155396
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	D.N.I.
Número de documento de identidad	08248540
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Gabriella Sheryl Valenzuela Ramírez
Tipo de documento	D.N.I.

Número de documento de identidad	44703691
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Enrique Rosendo Bardales Mendoza
Tipo de documento	D.N.I.
Número de documento de identidad	08571041
Datos de investigación	
Línea de investigación	**E.1.2. Investigación en derecho público**
Grupo de investigación	**No aplica**
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	**Universidad Nacional Mayor de San Marcos** País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Cercado de Lima Latitud: -12.05598991301885 Longitud: -77.08448741895083
Año o rango de años en que se realizó la investigación	**2025-2026**
URL de disciplinas OCDE	**Derecho** **https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01**

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO CON SUSTENTACIÓN DE TESIS

N°117

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE.	**Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA**
2.-	**Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE**
3.-	**Mg. GABRIELLA SHERYL VALENZUELA RAMÍREZ**
4.-	**Mg. ENRIQUE ROSENDO BARDALES MENDOZA**
5.-	**Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES (Asesor)**

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado don:

RODRIGO SEBASTIAN BECERRA ROMERO

Procedió la sustentación de su tesis titulado:

El régimen jurídico del vencimiento de concesiones de infraestructura en el Perú: evaluación de su idoneidad, el rol del valor residual y el reciclaje de activos

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, el graduando fue aprobado con la nota de:

CATORCE(14)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO POR UNANIMIDAD CON LA NOTA DIECIOCHO (18)

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los UN días del mes de JULIO del año 2026

Presidente del Jurado
Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA

Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

Mg. GABRIELLA SHERYL VALENZUELA RAMÍREZ

Mg. ENRIQUE ROSENDO BARDALES MENDOZA

Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES
(Asesor)

Av. Venezuela S/N
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Ciudad Universitaria (UNMSM)
Lima 1 - Perú

Teléfono:
6197000 anexo: 2032 / 2058
E-mail:
vicedecanatoacademico.derecho@unmsm.edu.pe

Escaneado con CamScanner

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, ERICK GREGORY CUBA MENESES, en mi condición de docente asesor acreditado mediante Dictamen N.° 000070-2026-EPD-FDCP/UNMSM, de la tesis titulada “El régimen jurídico del vencimiento de concesiones de infraestructura en el Perú: evaluación de su idoneidad, el rol del valor residual y el reciclaje de activos”, presentada por el bachiller RODRIGO SEBASTIAN BECERRA ROMERO para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación realizada mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con un 19 % de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su publicación en el repositorio institucional.

Se deja constancia de que el porcentaje identificado corresponde principalmente a coincidencias derivadas de citas, referencias bibliográficas, disposiciones normativas y otras fuentes correctamente consignadas conforme a los estándares académicos aplicables.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de las normas vigentes y como uno de los requisitos exigidos para la obtención del Título Profesional de Abogado.

Lima, 17 de agosto de 2026

Firma del docente asesor:

Nombres y apellidos del Asesor: ERICK GREGORY CUBA MENESES

DNI: 70388673

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

DEDICATORIA

A Dios, por ser mi guía, fortaleza y refugio en todo momento.

A mis padres, Reynaldo y Graciela, por su amor, apoyo incondicional y porque sin sus pasos no habría podido dar los míos.

A mis hermanos, Manuel, Nicole y Gonzalo, por su compañía y por inspirarme con la fortaleza que los caracteriza.

A mis abuelos, Aurelio (†) y Nicolás (†), por haber creído siempre en mí. Su recuerdo y enseñanzas permanecen conmigo cada día.

A Cami, por su amor, paciencia y por comprender las ausencias que exigió este sueño.

AGRADECIMIENTOS

Mi profundo agradecimiento al Taller de Investigación en Derecho Administrativo (TIDA), espacio académico que despertó y consolidó mi vocación por el Derecho Administrativo, permitiéndome encontrar el camino profesional que hoy sigo con convicción.

A mi asesor, Mg. Erick Cuba Meneses, por ser el primero en confiar en este proyecto de investigación, por su orientación constante y por enseñarme a confiar en mis propias capacidades.

A quienes fueron mis guías y mentores durante mi formación profesional, en las oficinas que alguna vez fueron mi segunda casa, por sus enseñanzas, consejos y ejemplo.

A todas las personas que me escucharon hablar incansablemente sobre este tema, compartieron sus ideas y contribuyeron, de una u otra forma, a enriquecer esta investigación.

Finalmente, a quienes creyeron en mí desde el inicio y a quienes se fueron sumando con el tiempo; porque toda convicción encuentra su fuerza cuando los resultados comienzan a hablar por sí solos.

INDICE

INTRODUCCIÓN....9
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA....12
1.1. Descripción de la situación problemática....12
1.2. Justificación....16
1.3. Antecedentes del problema....20
1.4. Formulación del problema....23
1.4.1. Pregunta general....23
1.4.2. Preguntas específicas....23
1.5. Objetivos....23
1.5.1. Objetivo general....23
1.5.2. Objetivos específicos....23
1.6. Hipótesis....24
1.6.1. Hipótesis principal....24
1.6.2. Hipótesis específicas....24
CAPÍTULO II: REVISIÓN DE LA LITERATURA....26
2.1. Marco teórico....26
2.1.1. Las Asociaciones Público-Privadas como mecanismo de participación de la inversión privada....26
2.1.2. El contrato de concesión de infraestructura como modalidad principal de APP....29
2.1.3. La concesión de infraestructura como instrumento de gestión del servicio público..35
2.1.3.1. El servicio público como categoría jurídica....35
2.1.3.2. El régimen jurídico del servicio público en el ordenamiento peruano....43
A. Requisitos para calificar una actividad como servicio público en el Perú....43
B. La titularidad estatal y el rol de garante....44
C. El servicio público como régimen jurídico especial....46
2.1.3.3. Los principios del servicio público: continuidad, regularidad, igualdad y adaptabilidad48
A. Las «Leyes de Rolland»: origen doctrinal....48
B. Principio de continuidad....49
C. Principio de regularidad....51
D. Principio de igualdad o generalidad....52
E. Principio de mutabilidad o adaptabilidad....52
2.1.3.4. La concesión como título habilitante para la gestión privada del servicio público 53
2.1.4. El ciclo concesional y la etapa de vencimiento como momento jurídico autónomo .55

2.1.5. La reversión de activos: naturaleza jurídica y régimen aplicable 59
2.1.6. El valor residual en las concesiones de infraestructura 65
2.1.6.1. Concepto y fundamento económico del valor residual 65
2.1.6.2. Naturaleza jurídica del valor residual: ¿crédito contractual, activo patrimonial o categoría híbrida? 69
2.1.6.3. Métodos de cálculo y estándares de valorización: una aproximación teórica 72
2.1.7. El reciclaje de activos como mecanismo jurídico-financiero post-vencimiento 77
2.1.8. Experiencias de derecho comparado en la gestión del vencimiento concesional 82
2.1.8.1. Chile: el modelo de segunda generación y el Fondo de Infraestructura ... 83
2.1.8.2. Colombia: el FONDES y el marco legal de 2019 85
2.1.8.3. Australia: la Asset Recycling Initiative 88
2.1.8.4. Costa Rica: la Ley 9701 y la "optimización de activos" 90
2.2. Antecedentes del estudio 92
2.2.1. Investigaciones nacionales 92
2.2.2. Investigaciones internacionales 95
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA 99
3.1. Metodología de la investigación 99
3.2. Diseño de la investigación 100
CAPÍTULO IV: ASPECTOS ADMINISTRATIVOS 101
4.1. Cronograma de actividades 101
CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN 102
5.1. Diagnóstico normativo de la etapa de vencimiento 102
5.1.1. El déficit estructural del régimen APP peruano frente al vencimiento 102
5.1.2. Limitaciones del Decreto Legislativo N.º 1362 105
5.1.3. Alcances y límites de la Ley N.° 32441: análisis crítico del artículo 62 y su reglamento 109
5.1.4. El vacío temporal de aplicación: concesiones que no alcanzan el régimen de los tres años 112
5.2. Riesgos jurídicos de la ausencia de planificación anticipada 114
5.2.1. Ausencia de criterios para elegir entre alternativas post-vencimiento 114
5.2.1.1. La adenda como respuesta insuficiente al vencimiento concesional 114
5.2.1.2. Hallazgos sobre la insuficiencia del régimen vigente 117
5.2.2. Discrecionalidad, continuidad del servicio y responsabilidad institucional 119
5.3. Evidencia empírica 125
5.3.1. El caso Olmos: vencimiento sin régimen de transición 125
5.3.2. Proyección de riesgos ante el ciclo 2026–2038 130
5.4. Lineamientos jurídicos para una regulación idónea del vencimiento concesional 134

5.4.1. Reconocimiento normativo del valor residual 134
A. El valor residual como elemento implícito del régimen de vencimiento.....134
B. La brecha normativa: activos que revierten sin ser valorados.....134
C. El lineamiento propuesto: valorar el activo como parte de la evaluación anticipada.....135
5.4.2. Mecanismos de reciclaje de activos compatibles con el ordenamiento peruano 136
A. El reciclaje de activos es compatible con el marco normativo vigente 136
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES 140
MATRIZ DE CONSISTENCIA.....144
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....147

RESUMEN

La presente investigación analiza la idoneidad del régimen jurídico aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP) en el Perú. El problema central radica en que el ordenamiento jurídico peruano ha desarrollado el modelo concesional principalmente desde una lógica orientada a la promoción y ejecución de nuevos proyectos, sin concebir el vencimiento como una etapa jurídicamente autónoma que requiera mecanismos específicos de planificación anticipada, transición operativa y gestión del valor residual de los activos revertidos al Estado. Frente a ello, la investigación busca determinar: si el marco normativo vigente establece criterios, mecanismos y procedimientos jurídicos suficientes para orientar la actuación del Estado en esta etapa; qué riesgos jurídicos genera la ausencia de planificación anticipada sobre la continuidad del servicio público y la responsabilidad institucional; y si las herramientas introducidas por la Ley N.° 32441 y su reglamento resultan jurídicamente suficientes para gestionar el vencimiento concesional.

La hipótesis sostenida es que el régimen vigente no resulta idóneo, pues sus disposiciones carecen de estándares sustantivos suficientes para orientar la actuación del Estado frente al vencimiento, comprometiendo tanto la continuidad de los servicios públicos como la eficiencia en el aprovechamiento de la infraestructura revertida. La metodología empleada es cualitativa, de nivel descriptivo-explicativo, y aplica el método dogmático-jurídico y el método jurídico comparativo, a través del análisis documental de la normativa peruana vigente y el examen de experiencias en Chile, Colombia, Australia y Costa Rica.

El análisis confirma la hipótesis planteada e identifica las principales brechas normativas del sistema, verificadas a través de la evidencia empírica del caso del Proyecto Olmos. A partir de ello, se proponen lineamientos jurídicos orientados a superar dichas brechas, compatibles con el marco normativo vigente e implementables mediante regulación complementaria. La investigación concluye que el principal desafío del sistema peruano de APP ha transitado desde la adjudicación de nuevos proyectos hacia la gestión eficiente de los activos que llegan al final de su ciclo concesional, ámbito en el que subsisten vacíos regulatorios que requieren atención inmediata.

Palabras clave: vencimiento concesional, Asociaciones Público-Privadas, valor residual, reciclaje de activos, continuidad del servicio público, régimen jurídico APP.

ABSTRACT

This research analyzes the suitability of the legal regime governing the expiration of infrastructure concession contracts under the Public-Private Partnership (PPP) framework in Peru. The central problem lies in the fact that the Peruvian legal system has developed the concession model primarily through a logic oriented toward the promotion and execution of new projects, without conceiving expiration as a legally autonomous stage requiring specific mechanisms for anticipatory planning, operational transition, and management of the residual value of assets reverted to the State. In response to this problem, the research seeks to determine: whether the current regulatory framework establishes sufficient legal criteria, mechanisms, and procedures to guide State action at this stage; what legal risks the absence of anticipatory planning generates for the continuity of public services and institutional accountability; and whether the tools introduced by Law No. 32441 and its regulations are legally sufficient to manage concession expiration.

The hypothesis advanced is that the current regime is not suitable, as its provisions lack sufficient substantive standards to guide State action upon expiration, jeopardizing both the continuity of public services and the efficient use of reverted infrastructure. The methodology is qualitative, descriptive-explanatory in scope, and applies the legal-dogmatic method and the comparative legal method, through documentary analysis of current Peruvian regulations and an examination of experiences in Chile, Colombia, Australia, and Costa Rica.

The analysis confirms the stated hypothesis and identifies the main regulatory gaps in the system, verified through the empirical evidence of the Olmos Project case. On this basis, legal guidelines are proposed to address those gaps, which are compatible with the current regulatory framework and can be implemented through complementary regulation. The research concludes that the main challenge for Peru's PPP system has shifted from the award of new projects to the efficient management of assets reaching the end of their concession cycle, an area in which significant regulatory gaps remain that require immediate attention.

Keywords: concession expiration, Public-Private Partnerships, residual value, asset recycling, continuity of public services, PPP legal regime.

INTRODUCCIÓN

El sistema peruano de Asociaciones Público-Privadas (APP) ha alcanzado un punto de inflexión. Durante más de dos décadas, el esfuerzo institucional del Estado estuvo concentrado en promover, estructurar y adjudicar nuevas concesiones de infraestructura. Hoy, sin embargo, ese mismo sistema comienza a enfrentar el vencimiento progresivo de los contratos que lo sustentaron desde su origen. En los próximos años vencerán decenas de concesiones de infraestructura estratégica en los sectores de transporte, energía, saneamiento y telecomunicaciones, y el ordenamiento jurídico peruano no cuenta todavía con un régimen suficientemente desarrollado para gestionar esa transición de manera ordenada, previsible y compatible con el interés público.

El vencimiento de una concesión no es un evento menor. Es el momento en que el Estado recupera activos de infraestructura con valor residual significativo y debe decidir, bajo presión institucional y temporal, cómo garantizar la continuidad del servicio público, qué hacer con los bienes revertidos y si conviene relicitar, renovar o asumir directamente la operación. El caso del Proyecto Olmos —cuya concesión de trasvase venció en septiembre de 2025 sin que existiera un plan de transición previamente articulado— evidenció de manera concreta las consecuencias que genera la ausencia de un régimen jurídico específico para esta etapa: conflictos de competencia entre niveles de gobierno, una respuesta legislativa de emergencia, costos económicos no previstos para el sector público y riesgo real para la continuidad de un servicio del que dependen más de 65,000 empleos directos y más de USD 3,000 millones en inversiones agrícolas.

Esta investigación parte de la hipótesis de que el régimen jurídico vigente aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú no es idóneo, debido a que fue diseñado para regular la etapa de ejecución contractual sin contemplar la fase de término como un momento jurídicamente autónomo que requiere criterios propios de actuación estatal, lo que se traduce en ausencia de estándares claros sobre valor residual, reversión operativa y relicitación, generando vacíos que comprometen tanto la continuidad de los servicios públicos como la eficiencia en la gestión de los activos concesionados. Si bien la Ley N.° 32441 representó un avance

al incorporar la obligación de evaluar anticipadamente las alternativas disponibles frente al vencimiento, la reforma mantiene limitaciones relevantes: no establece criterios sustantivos para seleccionar entre dichas alternativas, no desarrolla mecanismos de valorización del activo revertido ni configura un sistema integral de transición postcontractual.

Para demostrar esta hipótesis, la investigación emplea un enfoque cualitativo de nivel descriptivo-explicativo, aplicando el método dogmático-jurídico y el método jurídico comparativo. A través del análisis documental de la normativa peruana vigente —en particular, la Ley N.° 32441 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.° 316-2025-EF— y del examen de las experiencias de Chile, Colombia, Australia y Costa Rica, se identifican las brechas regulatorias del ordenamiento peruano y se proponen lineamientos jurídicos orientados a superarlas. La evidencia empírica del caso Olmos complementa el análisis normativo y permite verificar en un caso concreto las consecuencias de las deficiencias identificadas.

La tesis se estructura en seis capítulos. El Capítulo I presenta el problema de investigación, incluyendo la descripción de la situación problemática, la justificación del estudio, los antecedentes, la formulación del problema, los objetivos y las hipótesis. El Capítulo II desarrolla el marco teórico que sustenta el trabajo: aborda las Asociaciones Público-Privadas como mecanismo de participación de la inversión privada, el contrato de concesión de infraestructura como su modalidad principal, el ciclo concesional y el vencimiento como momento jurídico autónomo, la reversión de activos, el valor residual y el reciclaje de activos como mecanismo jurídico-financiero postvencimiento, cerrando con un análisis comparado de las experiencias de Chile, Colombia, Australia y Costa Rica. El Capítulo III expone la metodología de la investigación. El Capítulo IV recoge los aspectos administrativos. El Capítulo V constituye el núcleo analítico de la investigación y se organiza en cuatro ejes: el diagnóstico normativo de la etapa de vencimiento, los riesgos jurídicos derivados de la ausencia de planificación anticipada, la evidencia empírica del caso Olmos y la proyección de riesgos para el ciclo 2026-2038, y los lineamientos jurídicos propuestos para una regulación idónea del vencimiento concesional. El Capítulo VI presenta las conclusiones.

Los hallazgos de esta investigación buscan contribuir al debate sobre la siguiente generación del sistema peruano de APP. Durante décadas, la política de infraestructura concentró su atención en la estructuración y adjudicación de nuevos proyectos. La

madurez alcanzada por el sistema concesional exige hoy desplazar el enfoque hacia la preservación, optimización y reutilización de los activos ya desarrollados. El reciclaje de activos —la captura del valor económico de infraestructura madura para financiar nuevas inversiones— no es una institución ajena al ordenamiento peruano: es una evolución posible de los mecanismos que la propia Ley N.° 32441 ya reconoce. Lo que falta es traducir esa posibilidad en obligaciones operativas concretas. Esta investigación aspira a ser un aporte en esa dirección.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA

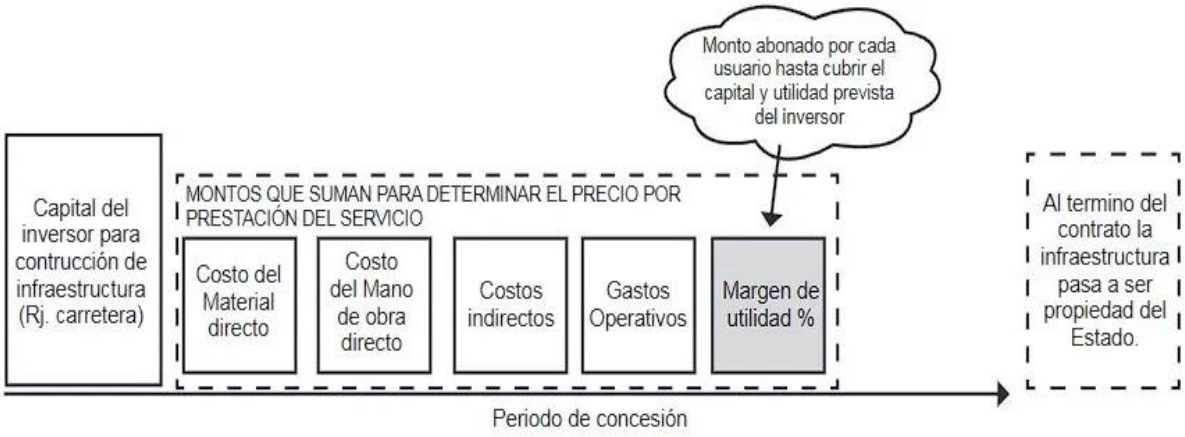
1.1.Descripción de la situación problemática

La provisión de infraestructura pública constituye uno de los factores determinantes de la productividad y competitividad de una economía. En el caso peruano, la brecha de infraestructura representa uno de los principales obstáculos para el desarrollo: frente a un déficit estimado en USD 32,005 millones, la inversión pública alcanza apenas USD 17,540 millones, lo que evidencia que el financiamiento estatal por sí solo resulta estructuralmente insuficiente para cerrar dicha brecha (Machado y Castañeda, 2025). Ante esta realidad, el Estado peruano adoptó desde finales de los años noventa el modelo de Asociaciones Público-Privadas (APP) como mecanismo orientado a movilizar capital privado hacia la provisión de infraestructura y servicios públicos. Su fundamento jurídico descansa en el reconocimiento de que la titularidad estatal del servicio público no implica exclusividad estatal en su prestación, la cual puede ser delegada a particulares mediante mecanismos jurídicos habilitantes (Pedreschi, 2009, p. 261), siendo el contrato de concesión el instrumento central a través del cual se materializa dicha delegación.

El contrato de concesión es, por definición, un instrumento de largo plazo. Como muestra la Figura 1, durante el período de concesión el inversionista recupera su capital a través del precio por prestación del servicio —que incorpora costos directos, indirectos, operativos y margen de utilidad—, de modo que al término del contrato la infraestructura pasa a ser propiedad del Estado (Zevallos, Salas y Robles, 2014). Este esquema presupone que el momento del vencimiento es jurídica y económicamente relevante: es el punto en que el Estado recupera activos con valor residual significativo y debe decidir cómo gestionarlos para garantizar la continuidad del servicio público.

FIGURA 1

Esquema clásico del funcionamiento del ciclo concesional de una APP



Nota. Tomado de *Asociaciones público-privadas para servicio de salud: ¿La solución al sistema de salud peruano?, por L. Zevallos, V. Salas y L. Robles, 2014, Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 31(4), pp. 769–774.*

Sin embargo, el régimen jurídico peruano ha desarrollado el modelo concesional principalmente desde una lógica orientada a la promoción de la inversión privada y la ejecución contractual, sin concebir el vencimiento como una etapa jurídicamente autónoma que requiera mecanismos específicos de transición y continuidad. No obstante, esta deficiencia normativa, que podría parecer abstracta o prospectiva, posee manifestaciones prácticas concretas e inmediatas. El caso del Proyecto Olmos constituye la evidencia más reciente: tras el vencimiento del contrato vinculado al trasvase y operación de la presa en septiembre de 2025, el Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT) debió asumir directamente actividades de operación y mantenimiento que anteriormente correspondían al concesionario, en un contexto caracterizado por la ausencia de reglas específicas sobre transición operativa, mecanismos de reasignación temporal de la gestión y procedimientos claros para el período posterior a la caducidad contractual. Esta situación generó una importante presión presupuestal sobre la entidad pública titular y comprometió su capacidad institucional, evidenciando que la insuficiencia regulatoria de la etapa de vencimiento concesional tiene consecuencias inmediatas sobre la continuidad, eficiencia y sostenibilidad de los servicios públicos vinculados a infraestructura concesionada.

Esta problemática adquiere especial urgencia en razón de la proximidad del vencimiento de numerosas concesiones estratégicas. En el ámbito del transporte —sector

con mayor concentración de contratos APP vigentes— diversas concesiones supervisadas por Ositrán culminarán progresivamente entre los años 2027 y 2038. Como muestra la Tabla 1, los primeros vencimientos se producirán en 2027 (Empalme 1B-Buenos Aires-Canchaque) y 2028 (Red Vial N.° 5), seguidos de una concentración importante en 2030 con cuatro contratos de la iniciativa IIRSA Sur e IIRSA Norte. En total, quince concesiones del sector transporte alcanzarán su fecha de caducidad dentro de ese período.

TABLA 1

Contratos de APP supervisados por OSITRAN próximos a caducar en el Perú (2027-2038)

N.°	Proyecto	Modalidad	Fecha de suscripción	Plazo de concesión	Vencimiento
1	Empalme 1B-Buenos Aires-Canchaque	Cofinanciada	09 de febrero de 2007	17 años y 8 meses	01 de noviembre de 2027
2	Red Vial N.° 5: Ancón-Huacho-Pativilca	Autofinanciada	15 de enero de 2003	25 años	15 de enero de 2028
3	IIRSA Norte: Paita-Yurimaguas	Cofinanciado	17 de junio de 2005	25 años	17 de junio de 2030
4	IIRSA Sur Tramo 2: Urcos-Inambari	Cofinanciado	04 de agosto de 2005	25 años	04 de agosto de 2030
5	IIRSA Sur Tramo 3: Inambari-Iñapari	Cofinanciado	04 de agosto de 2005	25 años	04 de agosto de 2030
6	IIRSA Sur Tramo 4: Inambari-Azángaro	Cofinanciada	04 de agosto de 2005	25 años	04 de agosto de 2030
7	IIRSA Sur Tramo 1: San Juan de Marcona-Urcos	Cofinanciada	23 de octubre de 2007	25 años	07 de diciembre de 2032
8	IIRSA Sur Tramo 5: Matarani-Azángaro-Ilo	Cofinanciada	24 de octubre de 2007	25 años	24 de octubre de 2032
9	Óvalo Chancay-Dv. Variante Pasamayo-Huaral-Acos	Cofinanciada	20 de febrero de 2009	15 años	23 de marzo de 2033
10	Red Vial N.° 4: Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry	Autofinanciada	18 de febrero de 2009	25 años	18 de febrero de 2034
11	Autopista del Sol: Tramo vial Trujillo-Sullana	Autofinanciada	25 de agosto de 2009	25 años	25 de agosto de 2034
12	Nuevo Mocupe-Cayaltí-Oyotún	Cofinanciada	30 de abril de 2009	15 años	31 de octubre de 2034

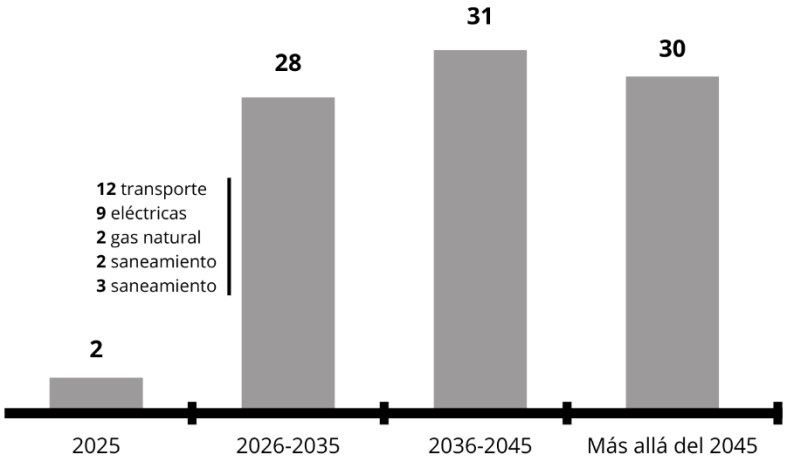
13	Red Vial N.° 6: Puente Pucusana-Cerro Azul-Ica	Autofinanciada	20 de septiembre de 2005	30 años	20 de septiembre de 2035
14	IIRSA Centro Tramo 2: Puente Ricardo Palma-La Oroya-Huancayo y La Oroya-Dv. Cerro de Pasco	Autofinanciada	27 de septiembre de 2010	25 años	27 de septiembre de 2035
15	Tramo Vial Dv. Quilca-Dv. Arequipa (Repartición)-Dv. Matarani-Dv. Moquegua-Dv. Ilo-Tacna-La Concordia	Autofinanciada	30 de enero de 2013	25 años	30 de enero de 2038

Nota. Elaboración propia con base en información de Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán) (2025).

Este fenómeno, sin embargo, no se limita al sector transporte. Como muestra la Figura 2 —elaborada con base en información de Apoyo Consultoría (2025)— el ciclo de vencimientos comprende aproximadamente veintiocho concesiones en distintos sectores, incluyendo transporte, electricidad, gas natural y saneamiento. El vencimiento concesional ha dejado de ser un escenario excepcional para convertirse en un desafío jurídico e institucional inmediato.

FIGURA 2

Concesiones de APP que vencerán entre 2025 y 2045



Nota. Adaptado de El vencimiento de concesiones sin planificación pone en riesgo la inversión y los servicios públicos asociados a la infraestructura, por Apoyo Consultoría (2025), Apoyo Consultoría.

Frente a esta realidad, el ordenamiento jurídico peruano ha avanzado parcialmente. El régimen anterior a la Ley N.° 32441 respondía a una lógica esencialmente reactiva: el Decreto Legislativo N.° 1362 facultaba a la entidad titular a adoptar medidas provisionales tras producida la caducidad, pero no imponía obligaciones de planificación anticipada. Con la incorporación del artículo 62 mediante la Ley N.° 32441, se estableció por primera vez el deber de evaluar, con no menos de tres años de anticipación, las alternativas aplicables frente al vencimiento contractual. Sin embargo, la reforma mantiene limitaciones relevantes: no desarrolla estándares suficientes para organizar la transición operativa, no precisa los criterios para seleccionar entre las alternativas disponibles ni establece mecanismos que garanticen la continuidad del servicio cuando la entidad titular carece de capacidad técnica o financiera para asumir provisionalmente la operación de la infraestructura revertida.

De esta manera, la problemática central de la presente investigación radica en que el ordenamiento jurídico peruano no cuenta todavía con un régimen suficientemente desarrollado para gestionar el vencimiento de las concesiones de infraestructura pública bajo APP. Este déficit no se limita a la ausencia de procedimientos específicos: refleja una insuficiente comprensión del vencimiento concesional como una etapa autónoma dentro del ciclo de las APP, que requiere reglas propias orientadas a garantizar transiciones ordenadas, previsibles y compatibles con el interés público.

1.2.Justificación

La presente investigación encuentra su razón de ser en la confluencia de factores contextuales, jurídicos, académicos, prácticos e institucionales que, analizados de manera integrada, revelan no solo la pertinencia del tema elegido sino la urgencia de abordarlo con el rigor metodológico que su complejidad exige. A continuación, se desarrollan cada uno de estos niveles de justificación, los cuales se articulan progresivamente para fundamentar la relevancia y oportunidad de este estudio.

En relación con el contexto global y regional en el que se inscribe esta investigación, resulta indispensable señalar que la gestión del ciclo completo de los contratos de concesión de infraestructura constituye uno de los desafíos más complejos que enfrentan los Estados que han adoptado el modelo de APP como mecanismo estructural para cerrar brechas de infraestructura (Zevallos, et al., 2014). A nivel

internacional, la literatura especializada ha evidenciado de manera consistente que las deficiencias en la regulación de la etapa de vencimiento generan distorsiones que trascienden el ámbito contractual e impactan directamente sobre la eficiencia del gasto público, la continuidad de los servicios y la confianza del sector privado en el sistema concesional. Esta problemática, que durante años fue percibida como un desafío futuro y abstracto en economías emergentes, ha adquirido en la última década una dimensión concreta e inaplazable en América Latina, donde los países que adoptaron masivamente el modelo APP durante los años noventa enfrentan hoy el vencimiento progresivo de sus primeras generaciones de contratos sin haber desarrollado los marcos normativos e institucionales necesarios para gestionar esa transición de manera ordenada y eficiente.

En este escenario regional, el Perú ocupa una posición particularmente relevante. Luego de más de veinticinco años de implementación del modelo concesional, diversas concesiones de infraestructura pública vinculadas al sector transporte culminarán progresivamente entre los años 2027 y 2038, tal como se evidencia en la Tabla 1 de la presente investigación. Se trata de contratos asociados a infraestructura estratégica supervisada por Ositrán, cuya próxima caducidad obliga al Estado a enfrentar procesos complejos de reversión, transición operativa y continuidad del servicio público. En consecuencia, el vencimiento concesional ha dejado de constituir un escenario meramente prospectivo para convertirse en un desafío jurídico e institucional inmediato para el sistema peruano de APP.

En este contexto, la etapa de vencimiento concesional no constituye un simple acto de cierre contractual, sino una fase especialmente sensible para la continuidad de los servicios públicos vinculados a infraestructura concesionada. El término de la concesión exige que el Estado cuente con mecanismos jurídicos, institucionales y operativos capaces de garantizar transiciones ordenadas entre esquemas de gestión, evitando interrupciones en la prestación de servicios esenciales y reduciendo riesgos operativos, financieros y administrativos para las entidades públicas titulares. Por ello, resulta indispensable evaluar si el ordenamiento jurídico peruano dispone actualmente de herramientas suficientes para afrontar adecuadamente esta etapa del ciclo concesional.

Ahora bien, desde la perspectiva del derecho administrativo económico, la presente investigación es relevante porque la etapa de vencimiento de una concesión de infraestructura concentra la materialización simultánea de varios principios jurídicos de primer orden cuya tensión, en ausencia de regulación específica, produce consecuencias

concretas y verificables. La continuidad del servicio público, la eficiencia en la gestión de los bienes revertidos al Estado, la competencia en los procesos de reasignación, la predictibilidad normativa para los operadores privados y la responsabilidad de las entidades públicas frente a los usuarios son principios que convergen en este momento del ciclo concesional con una intensidad que ninguna otra etapa contractual presenta de manera tan simultánea y urgente.

En relación con el marco normativo vigente, su análisis revela que el ordenamiento jurídico peruano fue construido con una lógica centrada en las etapas de formulación, estructuración, licitación y ejecución contractual, sin concebir el vencimiento como una etapa jurídicamente autónoma que requiere criterios propios de actuación estatal. Como señala Pedreschi (2009, p. 261), la titularidad estatal del servicio público no implica una exclusividad estatal en su prestación, la cual puede ser delegada a entes particulares; sin embargo, esta delegación presupone que el Estado mantiene la capacidad jurídica e institucional de retomar el control de la infraestructura al término del contrato y de gestionar esa transición de manera eficiente. Esa capacidad jurídica, que debería estar garantizada por el ordenamiento, es precisamente lo que la regulación peruana no ha desarrollado de manera suficiente.

En relación con el estado de la producción académica en la materia, la presente investigación se justifica porque aborda un aspecto del derecho administrativo económico y del derecho de las infraestructuras que ha sido escasamente desarrollado en la literatura jurídica peruana. La gran mayoría de investigaciones disponibles en el ámbito nacional se concentra en las etapas de formulación, licitación, ejecución y renegociación de contratos de APP, etapas que han recibido una atención académica sostenida y relativamente consolidada. La fase de vencimiento, en contraste, ha recibido una atención marginal que no guarda proporción con su creciente relevancia jurídica ni con su impacto sobre la sostenibilidad fiscal del Estado y la calidad de los servicios públicos. Esta asimetría en la literatura especializada no refleja una menor complejidad jurídica del fenómeno, sino una limitación histórica derivada del hecho de que, hasta hace muy poco, el vencimiento de concesiones era para el sistema peruano de APP un evento futuro y abstracto que no demandaba atención inmediata.

En consecuencia, la presente investigación busca llenar este vacío mediante una contribución que opera en tres planos simultáneos y complementarios. En el plano dogmático, sistematiza por primera vez el régimen jurídico aplicable a la etapa de

caducidad de concesiones de infraestructura en el Perú, evaluando críticamente su coherencia interna, sus alcances y sus limitaciones frente al nuevo ciclo de expiraciones contractuales. En el plano conceptual, introduce y operacionaliza jurídicamente el concepto de valor residual como categoría central del análisis del vencimiento concesional y lo articula con el marco del reciclaje de activos, entendido como el mecanismo mediante el cual el Estado puede capturar y reasignar eficientemente el valor generado durante el ciclo concesional para financiar nueva infraestructura prioritaria, aumentar la competencia en los procesos de relicitación y maximizar el valor por dinero en beneficio del interés público.

En el plano comparado, contrasta el régimen peruano con experiencias de jurisdicciones que han desarrollado marcos normativos e institucionales sistemáticos para la gestión del vencimiento concesional, identificando referentes funcionalmente exportables al contexto jurídico e institucional peruano. La combinación de estos tres planos de análisis permite que la investigación trascienda el diagnóstico normativo descriptivo y genere lineamientos jurídicos con base empírica y comparada, situándose en un nivel de contribución académica que va más allá de la simple descripción del derecho vigente hacia su evaluación crítica y su proyección propositiva. En ese sentido, el presente estudio aspira a constituir un referente para futuras investigaciones que aborden el ciclo completo de las concesiones de infraestructura en el Perú y en la región.

A nivel personal, el interés por abordar esta problemática surge de la observación directa de una paradoja que resulta difícil de ignorar para quien estudia el derecho de las infraestructuras en el Perú; el sistema de APP ha recibido décadas de atención normativa, institucional y académica en sus etapas iniciales, generando un cuerpo jurídico relativamente sofisticado para la formulación, licitación y ejecución de los contratos, mientras que la etapa final de ese mismo ciclo (el momento en que el Estado recupera la infraestructura y debe decidir qué hacer con ella) permanece prácticamente huérfana de regulación sistemática y de análisis jurídico riguroso. Esta asimetría no es inocua. Sus efectos ya pueden observarse en experiencias recientes como el caso Olmos, donde el vencimiento contractual evidenció las dificultades institucionales y regulatorias que enfrenta el Estado para asumir adecuadamente la continuidad operativa de infraestructura concesionada. Asimismo, estas dificultades adquirirán mayor relevancia en los próximos años conforme se aproxime el vencimiento de los contratos identificados en la Tabla 1 de la presente investigación.

La motivación personal que subyace a esta investigación es, en ese sentido, doble. Por un lado, existe una convicción genuina de que el derecho administrativo de las infraestructuras en el Perú ha alcanzado un nivel de desarrollo suficiente en sus etapas iniciales pero enfrenta un déficit estructural en la regulación de la etapa final del ciclo concesional que, de no ser atendido con rigor y oportunidad, puede comprometer los logros acumulados durante más de dos décadas de sistema APP. Por otro lado, existe la conciencia de que la proximidad temporal del ciclo de vencimientos convierte este análisis en una contribución urgente y no en un ejercicio académico prospectivo, las decisiones que el Estado adopte en los próximos años sobre la gestión de estos vencimientos definirán en gran medida la trayectoria del sistema de APP peruano para las siguientes décadas. Contribuir, desde el rigor del análisis jurídico dogmático y comparado, a que esas decisiones sean más informadas, más predecibles y más respetuosas del interés público constituye la motivación central que orienta y da sentido a la presente investigación.

1.3.Antecedentes del problema

En la última década ha surgido un cuerpo creciente de literatura técnica y académica, tanto internacional como regional, que analiza los desafíos asociados al vencimiento de contratos de concesión y la gestión de activos públicos en el marco de las APP. Diversas instituciones multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han desarrollado estudios profundos sobre los modelos de gestión del valor residual de las concesiones y sobre el potencial del reciclaje de activos como herramienta para financiar nueva infraestructura. Entre estos destacan los trabajos de Gómez-Reino et al. (2021), Hinojosa et al. (2022) y Muñoz et al. (2021), que examinan experiencias comparadas en Europa, Australia y América Latina, identificando los mecanismos regulatorios, institucionales y financieros que permiten capturar eficientemente el valor residual de activos próximos al vencimiento, así como su potencial para generar recursos fiscales adicionales destinados a infraestructura prioritaria. Asimismo, la tesis doctoral de Mansilla (2021) sistematiza la experiencia chilena en la creación de fondos basados en valores residuales de concesiones, aportando evidencia sobre cómo otros países han enfrentado el reto de gestionar concesiones caducas y de maximizar el valor económico asociado a su renovación.

Si bien estos estudios ofrecen insumos importantes para comprender la importancia de anticipar el vencimiento contractual y de estructurar mecanismos que permitan reciclar activos públicos, su enfoque está dirigido principalmente al diseño económico y financiero de dichos esquemas. En general, abordan con menos detalle los problemas estrictamente jurídicos que surgen en la fase final de los contratos de concesión, tales como la determinación del valor residual desde una perspectiva legal, los criterios normativos para decidir entre renovar o relicitar, o la regulación del proceso de reversión operativa. Por ello, existe un espacio relevante para analizar estos aspectos desde la óptica del derecho administrativo y del régimen de promoción de la inversión privada peruano.

En el ámbito internacional, se observa también una creciente preocupación por la necesidad de contar con marcos normativos claros y tempranos que regulen las transiciones al término de los contratos de concesión. Diversos países han establecido reglas explícitas que obligan a iniciar procesos de evaluación con varios años de anticipación, así como procedimientos estandarizados para la determinación del valor residual, la preparación de nueva licitación o la eventual renovación bajo criterios de competencia. Sin embargo, estos avances no han sido replicados de manera uniforme en la región, lo que ha generado experiencias heterogéneas y, en algunos casos, procesos de transición prolongados, discrecionales o fiscalmente costosos.

En el contexto peruano, el tema ha comenzado a recibir atención reciente debido a la creciente proximidad del vencimiento de diversas concesiones relevantes. Según información técnica difundida por entidades especializadas y medios de comunicación, el país enfrenta un escenario inédito: entre 2026 y 2038 vencerán entre 28 y 38 concesiones vigentes, con una inversión comprometida superior a USD 5 800 millones, correspondientes principalmente a los sectores de transporte, comunicaciones, electricidad, gas natural y saneamiento. Medios como El Comercio (2025), Gestión (2025) y plataformas analíticas como Apoyo Consultoría (2025) han reportado que actualmente no existe un marco claro que oriente la renovación o relicitación anticipada, y que varios contratos autosostenibles poseen valores residuales significativos que podrían perderse si se opta por extensiones contractuales sin mecanismos competitivos. De acuerdo con dichos reportes, la ausencia de planificación podría generar riesgos para la continuidad de servicios esenciales y para la sostenibilidad fiscal de las entidades involucradas.

Asimismo, el caso del Proyecto Olmos —documentado ampliamente por análisis sectoriales— constituye un antecedente empírico que evidencia las consecuencias de no

anticipar adecuadamente el vencimiento de una concesión. Tras revertir la infraestructura al Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT), más del 60% de su presupuesto institucional anual debió destinarse a financiar actividades básicas de operación y mantenimiento antes cubiertas por el concesionario, mientras que las inversiones necesarias para ampliar la capacidad de la presa superan con creces la capacidad financiera de la entidad. Esta situación ilustra cómo la falta de criterios normativos y de planificación anticipada puede trasladar cargas imprevistas al presupuesto público, generar discontinuidades operativas y obligar al Estado a financiar directamente intervenciones que, en un esquema adecuado de transición, podrían haberse estructurado mediante una nueva APP o proceso competitivo.

Por otro lado, el debate público reciente sobre las prórrogas contractuales mediante adendas, como en el caso del puerto de Matarani, refleja la ausencia de lineamientos claros respecto al tratamiento del valor residual. Diversos especialistas han advertido que otorgar extensiones sin mecanismos competitivos puede implicar la pérdida de miles de millones de dólares en valor residual para el Estado, lo que contraviene los principios de eficiencia, transparencia y valor por dinero que rigen el sistema de APP.

Finalmente, aunque la Ley N.º 32441 introduce por primera vez en el Perú la obligación de evaluar alternativas con una anticipación mínima de tres años al vencimiento, su reciente entrada en vigencia ha generado un problema inmediato: varias concesiones ya han vencido o vencerán en un plazo inferior al exigido por la norma, lo que da lugar a un "vacío temporal" que no ha sido resuelto de manera expresa. Esta situación demanda un análisis jurídico que determine cómo debe aplicarse el nuevo régimen a procesos en curso y qué herramientas legales resultan compatibles con los principios del derecho administrativo y con la necesidad de asegurar la continuidad de los servicios públicos.

En conjunto, los antecedentes disponibles sugieren que, aunque existe literatura internacional relevante sobre el reciclaje de activos y la captura de valor residual, y aunque recientemente se ha generado evidencia empírica en el Perú sobre las consecuencias del vencimiento no planificado, persisten importantes vacíos en el análisis jurídico del régimen aplicable a la etapa final de los contratos de concesión. Esta tesis busca contribuir a llenar ese vacío, desarrollando un estudio sistemático de los aspectos normativos, institucionales y de gestión que condicionan una transición eficiente, previsible y orientada al interés público.

1.4.Formulación del problema

1.4.1. Pregunta general

¿Es idóneo el régimen jurídico vigente aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú para garantizar la continuidad de los servicios públicos y una gestión eficiente del valor residual de los activos concesionados?

1.4.2. Preguntas específicas

(i) ¿El marco normativo vigente, específicamente la Ley N.º 32441 y su reglamento, establece criterios, mecanismos y procedimientos jurídicos suficientes que orienten la actuación del Estado en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP?

(ii) ¿Qué riesgos jurídicos genera la ausencia de planificación anticipada en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP, en relación con la continuidad del servicio público y la responsabilidad de las entidades públicas competentes?

(iii) ¿Las herramientas introducidas por la Ley N.º 32441 y su reglamento son jurídicamente suficientes para gestionar el vencimiento de concesiones de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú?

1.5.Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Evaluar la idoneidad del régimen jurídico aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas en el Perú, a partir del análisis de su claridad normativa, predictibilidad institucional y capacidad de planificación anticipada, en relación con la continuidad de los servicios públicos y la gestión eficiente del valor residual de los activos concesionados

1.5.2. Objetivos específicos

(i) Determinar si el marco normativo vigente, específicamente la Ley N.º 32441 y su reglamento, establece criterios, mecanismos y procedimientos jurídicos suficientes que orienten la actuación del Estado en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP

(ii) Evaluar los riesgos jurídicos que genera la ausencia de planificación anticipada en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP, en relación con la continuidad del servicio público y la responsabilidad de las entidades públicas competentes.

(iii) Evaluar si las herramientas introducidas por la Ley N.º 32441 y su reglamento son jurídicamente suficientes para gestionar el vencimiento de concesiones de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú.

1.6.Hipótesis

1.6.1. Hipótesis principal

El régimen jurídico vigente aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú no es idóneo, debido a que fue diseñado para regular la etapa de ejecución contractual sin contemplar la fase de término como un momento jurídicamente autónomo que requiere criterios propios de actuación estatal, lo que se traduce en ausencia de estándares claros sobre valor residual, reversión operativa y relicitación, generando vacíos que comprometen tanto la continuidad de los servicios públicos como la eficiencia en la gestión de los activos concesionados al momento del vencimiento.

1.6.2. Hipótesis específicas

(i) El marco normativo vigente, incluida la Ley N.º 32441 y su reglamento, no establece criterios, mecanismos ni procedimientos jurídicos suficientes que orienten la actuación del Estado en la etapa de vencimiento, pues sus disposiciones se concentran en la estructuración y ejecución del contrato, dejando la fase terminal sin una regulación autónoma y sistemática

(ii) La ausencia de planificación anticipada en la etapa de vencimiento genera riesgos jurídicos concretos sobre la continuidad del servicio público y la responsabilidad de las entidades públicas competentes, al no existir obligaciones legales expresas que activen con suficiente antelación los procedimientos de transición y relicitación.

(iii) Las herramientas introducidas por la Ley N.º 32441 y su reglamento no son jurídicamente suficientes para gestionar el vencimiento de concesiones de infraestructura, pues si bien introducen la anticipación mínima, no resuelven los vacíos sustantivos sobre valorización de activos, condiciones de reversión ni criterios para la estructuración del nuevo proceso concesional.

CAPÍTULO II: REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1.Marco teórico

2.1.1. Las Asociaciones Público-Privadas como mecanismo de participación de la inversión privada

Las APP constituyen uno de los principales mecanismos contemporáneos de articulación entre el Estado y la inversión privada para el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios públicos. Su expansión responde a la necesidad de los Estados de contar con esquemas jurídicos y financieros capaces de movilizar capital privado, distribuir riesgos de manera eficiente y garantizar niveles adecuados de calidad en la provisión de infraestructura estratégica, particularmente en contextos de limitaciones fiscales y amplias brechas de infraestructura.

Desde una perspectiva conceptual, el Banco Mundial (2014) define las APP como "un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al desempeño". Esta definición permite identificar algunos elementos estructurales que caracterizan a este tipo de mecanismos: la existencia de una relación contractual prolongada, la participación conjunta del Estado y del sector privado, la finalidad pública del proyecto desarrollado y la distribución de riesgos asociados al diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura o del servicio correspondiente.

La experiencia comparada demuestra que el modelo APP ha sido utilizado como una alternativa para mejorar la provisión de infraestructura y servicios públicos mediante la incorporación de capacidades técnicas, operativas y financieras del sector privado. En ese sentido, Nalvarte (2017), recogiendo la experiencia inglesa y los aportes de Guasch (2005), sostiene que las APP permiten acceder a financiamiento privado, mejorar el valor por dinero de los servicios públicos, introducir mayores niveles de competencia, reducir la improvisación en la ejecución de proyectos y transparentar los costos asociados a su implementación. Dentro de este esquema, la participación privada no se limita únicamente al aporte de capital, sino que comprende la intervención integral del inversionista en el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de

la infraestructura, especialmente bajo modelos tipo DBFOT (design, build, finance, operate and transfer).

En la doctrina especializada existe consenso respecto a que las APP constituyen mecanismos de colaboración institucionalizada entre el sector público y el privado orientados al desarrollo de proyectos de interés público. En esa línea, Cassagne (2013) sostiene que las APP representan una estrategia de acción basada en una relación estable de cooperación entre la administración pública y operadores privados alrededor de un proyecto determinado, configurándose como instrumentos dirigidos a compatibilizar el interés público con la capacidad técnica, operativa y financiera del sector privado. Esta aproximación permite comprender que las APP poseen una dimensión institucional y económica que trasciende el ámbito estrictamente contractual, en tanto constituyen formas de organización para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

En el ámbito peruano, Huapaya Tapia (2013) señala que las APP parten del reconocimiento de que determinadas prestaciones de titularidad estatal pueden ser desarrolladas conjuntamente con agentes privados mediante esquemas de distribución de riesgos y responsabilidades distintos a los mecanismos clásicos de contratación pública. La importancia de esta afirmación radica en que sitúa a las APP dentro del marco del derecho administrativo económico contemporáneo, en el cual el Estado conserva la titularidad de la función pública o del servicio, pero permite que determinadas actividades vinculadas a su ejecución sean desarrolladas por operadores privados bajo parámetros regulatorios y contractuales previamente establecidos.

Asimismo, Huapaya Tapia (2013) precisa que las APP no constituyen un contrato específico, sino una categoría amplia que comprende diversas modalidades contractuales mediante las cuales el Estado y el sector privado desarrollan proyectos conjuntamente. Dentro de estas modalidades se encuentran los contratos de concesión, operación y mantenimiento, gestión y otras figuras contractuales permitidas por el ordenamiento jurídico, incluso contratos atípicos o innominados. Esta precisión resulta relevante porque evidencia que las APP constituyen un modelo general de participación privada en infraestructura y servicios públicos, dentro del cual pueden coexistir distintos mecanismos contractuales según las características del proyecto y el nivel de participación asumido por el inversionista privado.

Este entendimiento resulta consistente con la evolución normativa peruana en materia de promoción de la inversión privada. Actualmente, el marco jurídico aplicable se encuentra regulado por la Ley N.º 32441, cuyo artículo 23 establece que las APP constituyen "una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados para garantizar niveles de servicio óptimos para los usuarios". Del mismo modo, la norma dispone que "mediante Asociaciones Público-Privadas se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica".

La regulación peruana incorpora además uno de los elementos centrales en la teoría económica y jurídica de las APP: la distribución de riesgos. En efecto, el artículo 23 de la Ley N.º 32441 establece expresamente que "en las Asociaciones Público-Privadas, se distribuyen riesgos y recursos; en este último caso, preferentemente privados". La asignación eficiente de riesgos constituye uno de los componentes esenciales de la estructuración de proyectos APP, pues determina en gran medida tanto su viabilidad financiera como las condiciones económicas bajo las cuales el proyecto será ejecutado.

Sobre este punto, González y Micco (2021) sostienen que una de las primeras decisiones que debe adoptar el Estado en la estructuración de una APP consiste en determinar qué riesgos serán transferidos al concesionario y cuáles permanecerán bajo responsabilidad estatal. Según dichos autores, la lógica económica del modelo no exige trasladar íntegramente todos los riesgos al privado, debido a que parte del valor agregado del inversionista consiste precisamente en su capacidad de administrar eficientemente determinados riesgos del proyecto. Sin embargo, la transferencia indiscriminada de riesgos puede incrementar significativamente los costos de financiamiento y terminar repercutiendo en mayores pagos estatales o mayores tarifas para los usuarios.

La literatura especializada también ha identificado que determinados riesgos mantienen una vinculación particularmente intensa con la actuación estatal. González y Micco (2021) destacan, entre ellos, los riesgos políticos, regulatorios y legales, cuya materialización depende en gran medida de decisiones adoptadas por el propio Estado con posterioridad a la suscripción contractual. Esta consideración adquiere especial relevancia en proyectos APP debido a la necesidad de preservar condiciones mínimas de

estabilidad jurídica y predictibilidad institucional que permitan garantizar la bancabilidad de las inversiones privadas.

Uno de los elementos estructurales más relevantes de las APP es su carácter de relaciones jurídicas de larga duración. La naturaleza de los proyectos de infraestructura pública exige horizontes temporales extensos para permitir la recuperación de las inversiones realizadas y asegurar la sostenibilidad financiera de los proyectos. Precisamente por ello, Guasch (2005) sostiene que las concesiones de infraestructura requieren esquemas contractuales capaces de mantener equilibrio económico y estabilidad operativa durante períodos prolongados de tiempo.

Esta característica adquiere especial relevancia en el caso peruano, donde el modelo APP viene siendo aplicado de manera sostenida desde finales de la década de 1990, acumulando aproximadamente tres décadas de desarrollo institucional, regulatorio y contractual. En consecuencia, la consolidación progresiva de este modelo exige que el análisis jurídico de las APP no se limite únicamente a las etapas iniciales de estructuración y adjudicación de proyectos, sino que incorpore una comprensión integral de las relaciones jurídicas de larga duración que se generan entre el Estado y el inversionista privado. Ello permite abordar este tipo de esquemas no solo desde su diseño inicial, sino también desde las dinámicas jurídicas, económicas y regulatorias que pueden presentarse durante su fase de ejecución.

2.1.2. El contrato de concesión de infraestructura como modalidad principal de APP

Dentro de las modalidades de promoción de la participación privada en la provisión de infraestructura y servicios públicos en el Perú, el contrato de concesión constituye históricamente la figura central y más desarrollada de las APP, siendo así el vehículo contractual por excelencia para la ejecución de proyectos bajo esta modalidad. Su importancia radica en que permite articular la colaboración entre el Estado y el inversionista privado para la construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de infraestructura pública o para la prestación de servicios públicos, preservando el Estado la titularidad del interés público comprometido.

La consolidación de la concesión como instrumento principal de colaboración público-privada se encuentra estrechamente vinculada a la transformación del rol del

Estado contemporáneo. En efecto, como advertía Tamames (1973), cada vez resulta menos frecuente que el Estado utilice exclusivamente sus propios recursos para construir infraestructura o prestar servicios públicos, aun cuando dichas actividades formen parte de sus obligaciones esenciales. Esta evolución ha dado paso a modelos en los cuales el Estado deja de ser necesariamente un prestador directo para asumir principalmente funciones de regulación, supervisión y garantía del interés público. Precisamente, como sostienen Baca y Ortega (2013), el antiguo "Estado prestador" ha sido progresivamente reemplazado por un "Estado regulador", contexto dentro del cual la concesión adquiere especial relevancia como mecanismo de participación privada en actividades de interés general.

En el ordenamiento jurídico peruano, la concesión ha sido reconocida normativamente como una de las principales técnicas de promoción de la inversión privada en infraestructura. Actualmente, el Reglamento de la Ley N.° 32441, aprobado mediante el Decreto Supremo N.° 316-2025-EF, define a la concesión como "el acto administrativo por el cual las EPTP otorgan a un inversionista la ejecución y explotación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, por un plazo determinado, cuyos derechos y obligaciones están regulados en el respectivo Contrato de Concesión" (artículo 5.9). Esta definición evidencia que la concesión combina un elemento público —el acto habilitante estatal— con una dimensión contractual orientada a regular la relación jurídica entre el Estado y el concesionario.

Sin embargo, la concesión no constituye una figura reciente dentro del ordenamiento peruano. Su utilización se remonta a varias décadas atrás y se consolidó especialmente durante los procesos de reforma económica de los años noventa. En esa línea, Silva Rudat señala que el Estado peruano transitó progresivamente desde esquemas de privatización basados en la venta de activos y transferencia de acciones hacia mecanismos concesionales orientados principalmente a infraestructura y servicios públicos. Asimismo, destaca que el fundamento constitucional de la concesión se encuentra principalmente en los artículos 66 y 73 de la Constitución Política del Perú de 1993, los cuales permiten otorgar en concesión recursos naturales y bienes de dominio público para su aprovechamiento económico.

Desde una perspectiva doctrinal, la concesión ha sido entendida como una técnica jurídica mediante la cual el Estado encomienda temporalmente a un privado la ejecución de actividades vinculadas al interés público. Así, Santofimio (2013) explica que el Estado

decide autónoma y discrecionalmente no asumir directamente la explotación económica de determinadas actividades públicas, trasladándolas a particulares, pero conservando siempre la titularidad, control y vigilancia sobre ellas. De modo similar, Morón (2017) define la concesión como el contrato mediante el cual la administración otorga el derecho y la obligación de crear, ejecutar y explotar obras públicas de infraestructura o gestionar servicios públicos durante un plazo determinado, bajo cuenta y riesgo del concesionario y sometido a un régimen regulatorio especial. Asimismo, Marienhoff (1970) sostiene que la concesión implica que el Estado encomiende a un particular la organización y funcionamiento de un servicio público, actuando el concesionario a su propia costa y riesgo y percibiendo como contraprestación tarifas pagadas por los usuarios, subvenciones estatales o ambos mecanismos simultáneamente.

En términos similares, Bejar Rivera (2013) considera que la concesión consiste en el acto administrativo mediante el cual se otorga a un particular, por un tiempo determinado, la posibilidad de prestar un servicio público o explotar un bien cuya titularidad corresponde al Estado. Por su parte, Garrido (2002) sostiene que la concesión supone la atribución a un privado del desarrollo de una actividad estatal o de interés general, manteniéndose intacta la titularidad pública de la misma. Todo ello demuestra que la concesión no implica una privatización absoluta del servicio o de la infraestructura, sino una fórmula de colaboración bajo dirección y control estatal.

Precisamente, uno de los aspectos más relevantes del contrato de concesión es que el Estado no abandona la titularidad del servicio o de la infraestructura. Por el contrario, conserva facultades de regulación, supervisión y control orientadas a garantizar la satisfacción del interés público. En tal sentido, Zegarra (1998) sostiene que la concesión constituye una relación jurídica pública mediante la cual el Estado otorga la gestión de un servicio público o de una obra pública para su aprovechamiento económico, manteniendo siempre la titularidad de la actividad concedida. Ello explica por qué el concesionario no actúa como propietario de la infraestructura o del servicio, sino como colaborador de la Administración Pública.

Esta lógica colaborativa constituye justamente uno de los rasgos distintivos de las APP contemporáneas. Como señala Sosa (2020), el modelo concesional responde a la progresiva transformación del rol estatal, pasando de ser un prestador directo de servicios e infraestructura a desempeñar principalmente funciones de regulación, supervisión y garantía de satisfacción de necesidades colectivas. En consecuencia, la concesión permite

que el sector privado participe en actividades de interés general sin que el Estado pierda su posición de garante del servicio público.

Asimismo, la concesión se caracteriza porque el concesionario asume una parte significativa de los riesgos del proyecto. A diferencia de los contratos tradicionales de obra pública, donde la Administración financia directamente la ejecución contractual, en la concesión el privado financia, construye y explota la infraestructura asumiendo riesgos vinculados a demanda, financiamiento, operación o mantenimiento. Sobre este punto, Baca y Ortega (2013) identifican dos elementos esenciales de la concesión: i) la existencia de una relación directa entre el concesionario y el usuario final; y, ii) que la remuneración del concesionario provenga, total o parcialmente, de los usuarios del servicio o infraestructura. Precisamente por ello, la doctrina diferencia la concesión de los contratos administrativos clásicos, en los cuales la Administración actúa únicamente como cliente y asume íntegramente el pago de la prestación.

En efecto, como explica Blanquer (2012), la concesión supone una verdadera transferencia de riesgos hacia el privado, quien obtiene como contraprestación el derecho a explotar económicamente la infraestructura o el servicio concedido. Bajo esta lógica, el concesionario asume riesgos de construcción, operación, financiamiento y demanda, lo que convierte a la concesión en un mecanismo idóneo para incorporar inversión privada en proyectos de gran complejidad y larga duración.

La doctrina reconoce además que la concesión de obras públicas constituye históricamente la modalidad concesional más importante y representativa de colaboración público-privada. Como señala Menéndez (2010), la concesión de obra pública constituye una institución característica del Derecho Económico contemporáneo porque permite incorporar financiamiento privado en la ejecución de infraestructura pública. Asimismo, Sanz (2010) explica que este tipo de concesión comprende normalmente la elaboración del proyecto, la construcción de la infraestructura, su conservación y su explotación económica posterior.

En ese sentido, la concesión de obra pública ha sido tradicionalmente utilizada para el desarrollo de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y otras infraestructuras estratégicas. Conforme explica Fernández (2010), la concesión aparece históricamente como un sistema de financiación privada de obras públicas frente a la insuficiencia de recursos estatales. Por ello, sectores como transporte, energía, saneamiento o salud han

recurrido ampliamente al modelo concesional para viabilizar proyectos de infraestructura de gran escala.

Asimismo, la doctrina ha destacado que la concesión posee una estructura particularmente compleja. Ruiz (2016) conceptualiza la concesión como "un negocio relacional o asociativo" mediante el cual las partes estructuran un régimen de distribución de riesgos y beneficios del proyecto. De igual manera, Blanquer (2012) y Urueta (2006) sostienen que la concesión de obra pública se compone de dos grandes etapas: i) la construcción y mantenimiento de la infraestructura; y ii) la explotación económica de la obra. Esta segunda dimensión es precisamente la que diferencia a la concesión del contrato tradicional de obra pública, pues el concesionario no solo construye, sino que además explota económicamente la infraestructura para recuperar su inversión.

La complejidad de estos contratos también explica por qué la doctrina contemporánea los califica como "contratos incompletos". Sobre ello, Menchola y Chamorro (2015) sostienen que las concesiones son contratos de larga duración estructurados sobre variables dinámicas —crecimiento de la demanda, inflación, evolución tecnológica, variaciones económicas o urbanísticas— que hacen imposible prever todas las contingencias futuras. Según los autores, la racionalidad limitada de las partes y los elevados costos de transacción impiden regular exhaustivamente cada posible escenario, razón por la cual la interpretación, adaptación y eventual modificación contractual adquieren especial relevancia en este tipo de relaciones jurídicas.

La naturaleza incompleta del contrato de concesión se acentúa además por la forma en que estos contratos son estructurados. Conforme explican Menchola y Chamorro (2015), el Organismo Promotor de la Inversión Privada (OPIP), como PROINVERSIÓN, elabora sucesivas versiones del proyecto contractual durante el procedimiento de promoción de la inversión privada, permitiendo que los postores formulen observaciones y sugerencias. Sin embargo, es finalmente la entidad pública la que determina el esquema definitivo de riesgos y obligaciones contractuales. Por ello, el inversionista decide participar en el proceso aceptando una estructura contractual previamente diseñada por el Estado.

Esta característica explica por qué los contratos de concesión requieren mecanismos permanentes de interpretación y reequilibrio contractual, así como sistemas eficientes de solución de controversias que otorguen seguridad jurídica al inversionista.

En efecto, la duración prolongada de estos contratos y la complejidad técnica, financiera y operativa de los proyectos hacen inevitable la aparición de circunstancias no previstas originalmente por las partes.

Por otro lado, la doctrina reconoce que la concesión presenta una naturaleza jurídica compleja. Diversos autores consideran que posee una doble dimensión: como acto administrativo y como contrato administrativo. En un primer momento, la concesión surge mediante una decisión unilateral del Estado que habilita la participación privada en determinada actividad de interés público; posteriormente, dicha habilitación se formaliza mediante un contrato que regula derechos y obligaciones recíprocas. No obstante, Silva (2019), siguiendo a Martín (2006), sostiene que no debe realizarse una separación absoluta entre ambas dimensiones, pues la concesión termina consolidándose jurídicamente como un contrato administrativo sometido a prerrogativas estatales orientadas a la protección del interés público.

Esta concepción ha sido expresamente reconocida por el Tribunal Constitucional del Perú. En la sentencia recaída en el Expediente N.° 0048-2004-PI/TC, el Tribunal señaló que, dentro de una economía social de mercado, la concesión constituye una técnica propia del Derecho Administrativo mediante la cual el Estado atribuye a los privados derechos para el ejercicio de determinadas actividades económicas vinculadas al aprovechamiento de bienes o recursos de dominio público. Asimismo, precisó que la concesión configura un acto administrativo de carácter favorable y constitutivo de derechos, en tanto "hace nacer en la esfera jurídica de su destinatario privado derechos, facultades [y] poderes nuevos hasta entonces inexistentes", implicando además únicamente la entrega temporal del aprovechamiento de bienes de dominio público y configurando una relación jurídica subordinada al interés público (f. j. 102).

Del mismo modo, el Tribunal sostuvo que "la concesión es siempre un acto constitutivo de derechos" y que la concesión administrativa "tiene su origen en una facultad discrecional de la Administración", mediante la cual el Estado decide transferir temporalmente a particulares el desarrollo de determinadas actividades económicas de carácter predominantemente público (ff. jj. 102-103).

Esta interpretación jurisprudencial reafirma que la concesión no supone una transferencia definitiva de la titularidad pública, sino una técnica de colaboración público-privada mediante la cual el Estado habilita temporalmente al inversionista privado para

participar en actividades vinculadas al interés general, conservando sus potestades de regulación, supervisión y tutela del interés público.

Asimismo, debe destacarse que el contrato de concesión ha evolucionado desde modelos centrados exclusivamente en obras públicas hacia esquemas más complejos de gestión integral de infraestructura y servicios. En la actualidad, las APP incorporan proyectos en los cuales la construcción de infraestructura se encuentra estrechamente vinculada a la prestación de servicios públicos, especialmente en sectores como transporte, salud, saneamiento, telecomunicaciones o energía.

En esa línea, la doctrina distingue entre concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y concesiones mixtas. Las primeras tienen como objeto principal la construcción y explotación de infraestructura pública; las segundas se orientan principalmente a la prestación de servicios públicos; mientras que las concesiones mixtas integran ambas dimensiones. No obstante, como advierten Blanquer (2012) y Bernal (2010), en la práctica contemporánea estas categorías suelen superponerse, pues la explotación económica de una infraestructura normalmente implica también la prestación de servicios asociados.

En definitiva, el contrato de concesión se configura como la modalidad principal de APP en tanto constituye el principal instrumento jurídico mediante el cual se articula la participación del sector privado en la provisión de infraestructura y servicios públicos bajo esquemas de colaboración con el Estado. Su desarrollo doctrinal, normativo y jurisprudencial permite identificar los elementos estructurales que lo caracterizan dentro del sistema de Asociaciones Público-Privadas, en particular su orientación a proyectos de larga duración, la distribución de riesgos y la coexistencia de potestades públicas de regulación y supervisión con mecanismos contractuales de ejecución privada.

2.1.3. La concesión de infraestructura como instrumento de gestión del servicio público

2.1.3.1. El servicio público como categoría jurídica

A. Definición y naturaleza del servicio público

La noción de servicio público constituye una de las categorías clásicas más relevantes del Derecho Administrativo contemporáneo. Su desarrollo doctrinal se encuentra estrechamente vinculado a la consolidación del Estado moderno, a la expansión

de las funciones prestacionales de la Administración y a la construcción de regímenes jurídicos especiales destinados a garantizar la satisfacción de necesidades colectivas consideradas esenciales para la vida social y económica. En tal sentido, el concepto de servicio público ha ocupado históricamente una posición central dentro de la teoría general del Derecho Administrativo, particularmente en la tradición jurídica francesa, desde donde se proyectó hacia los ordenamientos latinoamericanos.

La formulación clásica del servicio público suele atribuirse a Léon Duguit, quien construyó esta categoría como eje estructural de su teoría del Estado y de la función administrativa. En su conocida definición, Duguit sostiene que el servicio público comprende "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante". Esta concepción vincula directamente el servicio público con la satisfacción de necesidades colectivas indispensables para la cohesión social y justifica la intervención estatal como mecanismo orientado a garantizar su prestación efectiva.

La relevancia del servicio público en la teoría de Duguit excede una mera técnica de organización administrativa. Según refiere Zegarra Valdivia (2012), el autor francés llegó a afirmar que "le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental", atribuyendo al servicio público una función legitimadora y limitadora del poder estatal. Bajo esta perspectiva, el Estado deja de justificarse por razones de soberanía abstracta y pasa a fundamentarse en la obligación de asegurar actividades indispensables para la colectividad. El servicio público aparece así como un criterio funcional de legitimación del poder administrativo y como un parámetro de delimitación de la actuación estatal.

La doctrina posterior profundizó esta construcción conceptual desde distintas aproximaciones. Gaston Jèze desarrolló una concepción centrada en el régimen jurídico aplicable a la actividad prestacional. Conforme a la formulación recogida por Zegarra Valdivia (2012), para Jèze existe servicio público cuando una determinada actividad destinada a satisfacer necesidades de interés social se encuentra sometida a un régimen jurídico especial susceptible de modificación por leyes y reglamentos. Esta aproximación desplaza parcialmente el énfasis desde la naturaleza de la actividad hacia el conjunto de prerrogativas y reglas exorbitantes que acompañan su prestación, resaltando la

especialidad del régimen jurídico administrativo como elemento característico del servicio público.

Por su parte, Maurice Hauriou definió el servicio público como "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública". Esta formulación incorpora elementos vinculados a la organización administrativa, a la continuidad de la prestación y a la satisfacción de necesidades colectivas, destacando la dimensión funcional y operativa del servicio público dentro de la actividad estatal.

La doctrina contemporánea ha advertido, sin embargo, que el servicio público no constituye únicamente una categoría técnica neutral. Meilán Gil (1997) sostiene que el servicio público puede entenderse como la "tecnificación jurídica de un concepto social", resaltando el proceso mediante el cual determinadas necesidades colectivas son incorporadas al ámbito de regulación jurídica y organización administrativa. Asimismo, el autor destaca que el servicio público surge históricamente cargado de una fuerte intencionalidad ideológica y concebido como instrumento político vinculado al desarrollo del Estado intervencionista y prestacional. Desde esta perspectiva, la categoría del servicio público refleja determinadas opciones políticas y económicas respecto del alcance de la intervención estatal en la organización de actividades esenciales para la colectividad.

En similar línea, Meilán Gil señala que el contenido económico y la gestión indirecta constituyen elementos esenciales dentro de la configuración originaria del servicio público. Esta observación resulta particularmente relevante para el estudio de las concesiones de infraestructura y de las asociaciones público-privadas, pues evidencia que la participación de operadores privados en la prestación de actividades calificadas como servicios públicos no constituye un fenómeno ajeno a la tradición administrativa clásica, sino una característica históricamente presente en diversos modelos de organización de servicios esenciales.

Dentro de la doctrina latinoamericana, el concepto de servicio público también ha sido analizado desde perspectivas funcionales e instrumentales. Lazarte Molina (2003) sostiene que el servicio público constituye un concepto instrumental que permite al Estado determinar qué actividades económicas requieren autorización concesional para su explotación. Desde esta aproximación, el elemento central del servicio público se

relaciona con la necesidad de intervención estatal respecto de determinadas actividades cuya prestación involucra el uso de bienes de dominio público o recursos escasos sujetos a limitaciones técnico-económicas. En ese sentido, el autor explica que aquellas actividades cuya explotación requiere bienes de dominio público o infraestructura pública suelen encontrarse sujetas a mecanismos concesionales debido a las restricciones inherentes a su utilización económica.

Esta relación entre servicio público, infraestructura y concesión adquiere especial relevancia en sectores como transporte, telecomunicaciones, energía, saneamiento y obras públicas de gran escala, donde la prestación de servicios exige el uso intensivo de bienes públicos, redes físicas o infraestructura esencial cuya administración demanda coordinación estatal y mecanismos especiales de habilitación jurídica.

Desde otra perspectiva, la evolución del concepto de servicio público se encuentra estrechamente vinculada al tránsito desde el modelo liberal clásico hacia el denominado Estado social o Estado prestacional. Reyna Alfaro y Ventura Saavedra sostienen que, en la medida en que la misión de la Administración Pública consiste en la satisfacción de necesidades e intereses generales, se produce una transformación de la concepción del Estado gendarme hacia un modelo orientado a la prestación de servicios públicos. Esta evolución supone reconocer que la actividad administrativa no se limita al ejercicio de funciones de policía o control, sino que incorpora obligaciones positivas de prestación destinadas a garantizar condiciones básicas de bienestar colectivo.

La doctrina administrativa clásica también ha identificado determinados elementos estructurales del servicio público. Gordillo (2013) señala que la noción tradicional de servicio público se compone de tres elementos esenciales: i) el fin que la actividad cumple; ii) la persona encargada de su prestación; y iii) el régimen jurídico que regula la actividad. Estos elementos permiten comprender el servicio público como una categoría compleja en la que confluyen finalidades de interés general, organización administrativa y sometimiento a un régimen jurídico especial.

Asimismo, Gordillo destaca que, debido a la necesidad de garantizar la satisfacción de necesidades colectivas, el servicio público suele encontrarse dotado de prerrogativas y mecanismos exorbitantes respecto del derecho privado común, orientados a asegurar la generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad de la prestación. Tales

características explican históricamente la configuración de regímenes administrativos especiales aplicables a actividades consideradas esenciales para la colectividad.

En atención a lo expuesto, la categoría jurídica de servicio público se ha configurado históricamente como un instrumento central de organización de actividades esenciales destinadas a satisfacer necesidades colectivas, articulando elementos vinculados a la intervención estatal, la continuidad de la prestación, el interés general y la existencia de regímenes jurídicos especiales. Su evolución doctrinal evidencia la estrecha relación existente entre la función prestacional del Estado, la organización de infraestructura pública y los mecanismos jurídicos de gestión directa o indirecta de actividades consideradas esenciales para la colectividad.

B. Las tres teorías sobre el servicio público (subjetiva, objetiva y funcional)

La doctrina administrativista ha desarrollado diversas teorías destinadas a explicar la naturaleza jurídica del servicio público y los criterios que permiten identificar cuándo una determinada actividad puede ser calificada como tal. Entre las principales construcciones doctrinales destacan la teoría subjetiva, la teoría objetiva y la teoría funcional o instrumental, cada una de las cuales responde a distintas concepciones sobre el rol del Estado, la intervención pública y la organización de actividades destinadas a satisfacer necesidades colectivas.

La denominada teoría subjetiva constituye una de las formulaciones clásicas del servicio público. Según explica Guzmán Napurí (2002), esta posición partía de considerar que el servicio público era únicamente aquel prestado directa y exclusivamente por el Estado como parte de su actividad prestacional. Bajo esta concepción, la calificación de una actividad como servicio público dependía esencialmente del sujeto encargado de su prestación, identificándose el servicio público con la actuación directa de la Administración. Esta aproximación se encontraba estrechamente vinculada al modelo clásico del Estado intervencionista y a la idea de que determinadas actividades esenciales debían permanecer bajo gestión estatal inmediata.

Sin embargo, la evolución económica y administrativa evidenció las limitaciones de esta concepción estrictamente orgánica. En ese contexto surgió la teoría objetiva, conforme a la cual la naturaleza de servicio público no depende prioritariamente del sujeto que presta la actividad, sino de la importancia material de la necesidad colectiva satisfecha. Guzmán Napurí (2002) señala que, desde esta perspectiva, los servicios

públicos corresponden a actividades indispensables para la colectividad y vinculadas a necesidades primordiales de la sociedad. El criterio determinante pasa así a concentrarse en la esencialidad de la actividad y en su relevancia para el interés general.

En similar sentido, Lazarte Molina (2003) sostiene que únicamente califican como servicios públicos aquellas actividades indispensables para satisfacer intereses y necesidades sociales que requieren regulación, fiscalización y aseguramiento estatal bajo un régimen de Derecho Público. No obstante, el autor precisa que la obligación estatal de asegurar la prestación no implica necesariamente que el Estado deba ejecutarla directamente, pudiendo delegar dicha actividad al sector privado mediante mecanismos jurídicos adecuados. Esta aproximación permite diferenciar conceptualmente la titularidad o responsabilidad pública respecto de la gestión material del servicio.

Posteriormente, la doctrina desarrolló la denominada teoría funcional o instrumental del servicio público. Según Guzmán Napurí (2002), esta concepción parte de que la calificación de una actividad como servicio público depende de una decisión estatal de intervención intensa sobre determinada actividad económica o social. Bajo esta teoría no existen servicios públicos por naturaleza, sino actividades que adquieren dicha condición como consecuencia de una decisión jurídica y política del Estado sustentada en razones de interés público o interés general. La doctrina identifica esta declaración estatal con la figura de la publicatio, mediante la cual el Estado incorpora determinadas actividades dentro de un régimen jurídico especial de regulación, supervisión y control.

La teoría funcional refleja una transformación relevante en la comprensión contemporánea del servicio público, especialmente en contextos de liberalización económica y participación privada en sectores tradicionalmente administrados por el Estado. En este escenario, el elemento central deja de ser la gestión estatal directa y pasa a concentrarse en la intensidad de la regulación pública, en la garantía de acceso a la prestación y en la protección del interés general asociado a determinadas actividades estratégicas.

Incluso, Guzmán Napurí propone reemplazar la noción clásica de servicio público por el concepto de “servicio socialmente útil” o “socialmente eficiente”, entendiendo por tal aquellas actividades cuya interrupción o prestación ineficiente generaría costos sociales suficientemente elevados como para justificar la intervención regulatoria del

Estado. Esta aproximación evidencia la creciente influencia de criterios económicos y regulatorios dentro de la evolución contemporánea de la categoría del servicio público.

En atención a ello, las distintas teorías sobre el servicio público reflejan la evolución histórica de las formas de intervención estatal y de organización de actividades esenciales para la colectividad. Mientras la teoría subjetiva privilegia la prestación directa por el Estado, la teoría objetiva enfatiza la naturaleza esencial de la actividad y la teoría funcional concentra su atención en la decisión estatal de someter determinadas actividades a un régimen jurídico especial orientado a garantizar el interés general.

C. Elementos constitutivos del servicio público

La doctrina administrativista clásica ha identificado determinados elementos estructurales que permiten reconocer la configuración jurídica del servicio público. Más allá de las discrepancias existentes entre las concepciones subjetivas, objetivas y funcionales, una parte importante de la doctrina coincide en que el servicio público se caracteriza por la concurrencia de ciertos componentes esenciales vinculados a la titularidad pública, la satisfacción del interés general y el sometimiento a un régimen jurídico especial.

En esa línea, Zegarra (2012) sostiene que la Escuela del Servicio Público y gran parte de la doctrina contemporánea reconocen tres elementos constitutivos asociados de manera constante a esta categoría jurídica: i) el elemento orgánico vinculado a la persona pública; ii) el elemento funcional referido al interés general; y iii) el elemento material relacionado con la existencia de un régimen jurídico exorbitante o derogatorio del Derecho Privado.

El elemento orgánico se refiere a la vinculación existente entre el servicio público y una entidad estatal o pública encargada de garantizar su prestación. Tradicionalmente, este componente fue interpretado como una manifestación de la titularidad estatal sobre determinadas actividades consideradas esenciales para la colectividad. Sin embargo, la evolución contemporánea de los modelos de gestión pública ha permitido distinguir entre titularidad pública y gestión material del servicio, admitiéndose que determinadas actividades puedan ser ejecutadas por operadores privados bajo mecanismos de delegación, concesión o colaboración público-privada, sin perder por ello su naturaleza de servicio público.

Por su parte, el elemento funcional se encuentra asociado a la satisfacción de necesidades de interés general o necesidades colectivas consideradas indispensables para la comunidad. Este componente constituye uno de los criterios centrales para justificar la intervención estatal sobre determinadas actividades económicas o sociales. La referencia al interés general explica que el servicio público se encuentre orientado a asegurar prestaciones esenciales para la colectividad, garantizando condiciones de acceso, continuidad y funcionamiento compatibles con los objetivos públicos perseguidos por el ordenamiento jurídico.

Finalmente, el elemento material se vincula con el régimen jurídico especial aplicable a la actividad calificada como servicio público. Sobre este punto, Zegarra (2012) explica que la concepción clásica del servicio público supone la existencia de un régimen exorbitante caracterizado por prerrogativas y sujeciones diferenciadas respecto del Derecho Privado común. Dicho régimen incorpora derechos, obligaciones y potestades especiales destinados a garantizar la adecuada prestación del servicio y la protección del interés general comprometido en la actividad.

La existencia de un régimen jurídico exorbitante se manifiesta en diversas prerrogativas administrativas vinculadas a la prestación de servicios públicos. En tal sentido, Gordillo (2013) señala que la necesidad de asegurar el funcionamiento y continuidad del servicio permite justificar mecanismos especiales de intervención estatal, tales como el apoyo de la fuerza pública para garantizar la prestación, la posibilidad de expropiar bienes necesarios para la gestión del servicio o el establecimiento de servidumbres y restricciones al dominio privado en función de las necesidades asociadas a la actividad prestacional.

Estas prerrogativas evidencian que el servicio público históricamente ha sido concebido como una actividad sometida a un régimen jurídico diferenciado, orientado a garantizar la continuidad, regularidad y eficacia de prestaciones consideradas esenciales para la colectividad. En consecuencia, los elementos orgánico, funcional y material permiten comprender al servicio público como una categoría jurídica compleja en la que confluyen la intervención estatal, la satisfacción del interés general y la aplicación de técnicas especiales de Derecho Administrativo destinadas a asegurar la adecuada prestación de determinadas actividades esenciales.

2.1.3.2.El régimen jurídico del servicio público en el ordenamiento peruano

A. Requisitos para calificar una actividad como servicio público en el Perú

La doctrina y la jurisprudencia constitucional peruana han desarrollado diversos criterios destinados a determinar cuándo una determinada actividad económica puede ser calificada jurídicamente como servicio público. Dado que la Constitución no contiene una definición cerrada ni un listado taxativo de servicios públicos, la identificación de esta categoría ha sido construida progresivamente a partir de elementos materiales, funcionales y regulatorios vinculados a la satisfacción del interés general y a la intensidad de la intervención estatal.

Uno de los principales criterios identificados por la doctrina nacional es el carácter esencial de la actividad para la colectividad. En esa línea, Danós Ordóñez (2008) sostiene que únicamente pueden recibir la calificación de servicio público aquellas actividades económicas indispensables para satisfacer necesidades materiales colectivas orientadas al bienestar general, al progreso social y a la mejora de la calidad de vida de la población. Este elemento de esencialidad constituye, según el autor, una característica consustancial a la naturaleza misma del servicio público.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado criterios similares. En la STC Exp. N.° 0034-2004-PI/TC, el Tribunal reconoció expresamente que el ordenamiento peruano no contiene una definición específica de servicio público ni un catálogo constitucional cerrado de actividades calificadas como tales. No obstante, precisó que la voluntad del constituyente consistió en atribuir al Estado funciones especiales de promoción y resguardo respecto de determinadas actividades consideradas particularmente relevantes para la colectividad, correspondiendo al legislador precisar en cada caso la calificación jurídica y el régimen aplicable.

Asimismo, en los fundamentos 40 y 41 de la misma sentencia, el Tribunal Constitucional identificó una serie de elementos que permiten caracterizar una actividad como servicio público y justificar su protección como bien constitucional de especial relevancia. Entre dichos elementos destacan: i) su naturaleza esencial para la comunidad; ii) la necesidad de continuidad en la prestación; iii) la regularidad y mantenimiento de estándares mínimos de calidad; y iv) el acceso en condiciones de igualdad. Estos criterios reflejan que la calificación de servicio público no depende exclusivamente de la

titularidad estatal de la actividad, sino de la relevancia social de la prestación y de las garantías necesarias para asegurar su adecuada provisión.

En similar sentido, Baca Oneto —citado por González-Prada (2012)— define el servicio público como una técnica jurídica destinada a garantizar la prestación de determinadas actividades esenciales para la comunidad bajo condiciones de regularidad, continuidad, calidad e igualdad. Desde esta perspectiva, el servicio público constituye un mecanismo de intervención estatal orientado a asegurar prestaciones consideradas indispensables para la colectividad, independientemente de que la ejecución material pueda realizarse directamente por el Estado o mediante delegación a operadores privados.

La doctrina administrativista también ha vinculado la noción de servicio público con la existencia de procedimientos y regímenes jurídicos especiales destinados a garantizar la adecuada prestación de actividades esenciales. Así, Ariño Ortiz —citado por González-Prada (2012)— sostiene que el servicio público comprende aquellas actividades propias del Estado o de otras entidades públicas cuya ejecución regular y continua se asegura mediante mecanismos de Derecho Público, ya sea a través de organización pública directa o mediante formas de delegación.

En consecuencia, la calificación de una actividad como servicio público en el ordenamiento peruano se encuentra asociada a diversos elementos concurrentes: la esencialidad de la actividad para la colectividad, la necesidad de asegurar continuidad y regularidad en la prestación, el acceso en condiciones de igualdad y la existencia de un régimen jurídico especial de intervención estatal. Estos criterios permiten comprender al servicio público como una categoría jurídica vinculada a la protección del interés general y a la garantía de prestaciones esenciales para la vida social y económica.

B. La titularidad estatal y el rol de garante

La evolución contemporánea del concepto de servicio público ha generado una progresiva transformación de la relación entre titularidad estatal y prestación material de las actividades consideradas esenciales para la colectividad. En los modelos clásicos del Derecho Administrativo, la noción de servicio público se encontraba estrechamente vinculada a la idea de reserva estatal y prestación directa por parte de la Administración. Sin embargo, los procesos de liberalización económica, apertura de mercados y participación privada en sectores estratégicos modificaron sustancialmente dicha

concepción, dando lugar a modelos en los que la intervención estatal se concentra principalmente en funciones de regulación, supervisión y garantía.

La jurisprudencia constitucional peruana ha reconocido expresamente esta transformación. En la STC Exp. N.° 0034-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que, en materia de servicios públicos, el aspecto central ya no reside necesariamente en la titularidad estatal de la actividad, sino en la obligación de garantizar su adecuada prestación debido a la relevancia que estas actividades poseen para la satisfacción de necesidades públicas esenciales. En tal sentido, el Tribunal señala que resulta jurídicamente indistinto que la gestión sea ejercida directamente por el Estado o por operadores privados, siempre que se asegure la prestación eficiente y continua del servicio.

Asimismo, el Tribunal Constitucional precisa que la participación privada en la gestión de servicios públicos no elimina ni reduce las potestades de intervención estatal. Por el contrario, la garantía del disfrute efectivo de los servicios públicos constituye una obligación permanente del Estado, razón por la cual subsiste el deber de regular, supervisar y vigilar la prestación de dichas actividades en atención a su carácter esencial y continuo para la población. Esta concepción desplaza el eje del análisis desde la gestión directa hacia la responsabilidad estatal de asegurar condiciones adecuadas de acceso, continuidad y calidad en la prestación.

En similar sentido, Huapaya Tapia (2015) sostiene que el modelo peruano de servicios públicos responde actualmente a la lógica del denominado “Estado garante”. Según el autor, el carácter subsidiario del Estado en la Constitución Económica de 1993 no implica la desaparición de la intervención estatal en los servicios públicos, sino una transformación de sus funciones. Bajo este esquema, la actuación estatal se concentra en tres dimensiones principales: i) la regulación y ordenación de la prestación del servicio como Estado regulador; ii) la protección de los intereses públicos comprometidos en la prestación privada de actividades esenciales como Estado garante; y iii) la búsqueda de objetivos de bienestar general y cohesión social como manifestación del Estado social.

Esta evolución doctrinal también ha sido identificada por Guzmán Napurí y Gamarra Barrantes (2012), quienes señalan que la progresiva eliminación de los esquemas de reserva estatal de actividades económicas ha permitido sustituir la noción clásica de titularidad estatal por la idea de garantía estatal respecto de la prestación de los

servicios públicos. Bajo esta lógica, el elemento central ya no consiste en determinar quién presta directamente el servicio, sino en asegurar que determinadas actividades esenciales sean desarrolladas conforme a parámetros compatibles con el interés general.

El tránsito hacia este modelo se encuentra estrechamente vinculado al proceso de reformas económicas implementado en el Perú a partir de la Constitución de 1993. Reyna Alfaro y Ventura Saavedra señalan que el nuevo marco constitucional consolidó la libertad de iniciativa privada dentro de una economía social de mercado y redefinió el rol del Estado en la actividad económica. En ese contexto, se promovieron políticas orientadas al crecimiento de la inversión privada, a la apertura de sectores tradicionalmente administrados por empresas estatales y a la incorporación de mecanismos de participación privada en la prestación de servicios públicos e infraestructura.

En consecuencia, el ordenamiento peruano contemporáneo ha consolidado un modelo en el que la titularidad estatal respecto del interés público y de las finalidades sociales del servicio coexiste con formas de gestión privada sujetas a regulación y supervisión administrativa. Bajo este esquema, el Estado conserva funciones esenciales de dirección, control y garantía destinadas a asegurar que la prestación de los servicios públicos se desarrolle conforme a criterios de continuidad, regularidad, calidad y acceso universal compatibles con la protección del interés general.

C. El servicio público como régimen jurídico especial

La configuración jurídica del servicio público ha estado históricamente asociada a la aplicación de un régimen especial de Derecho Público destinado a garantizar la satisfacción de necesidades esenciales para la colectividad. Desde esta perspectiva, la categoría de servicio público no se limita a identificar determinadas actividades económicas o sociales de especial relevancia, sino que implica además el sometimiento de dichas actividades a un conjunto de reglas, obligaciones y potestades diferenciadas respecto del régimen jurídico común aplicable a las actividades privadas ordinarias.

En la doctrina contemporánea, esta característica ha sido vinculada a la denominada publicatio, entendida como la decisión estatal de incorporar determinadas actividades dentro de un régimen jurídico especial orientado a la protección del interés general. Sobre este aspecto, Danós Ordóñez (2008) sostiene que el servicio público puede

ser entendido como una técnica de intervención estatal en la economía cuya finalidad consiste en asegurar la realización de prestaciones esenciales para la comunidad mediante la aplicación de un régimen jurídico especial a determinadas actividades económicas. En consecuencia, la calificación de una actividad como servicio público produce efectos jurídicos relevantes tanto para el Estado como para los operadores encargados de la prestación.

La existencia de este régimen especial se traduce en la imposición de obligaciones específicas orientadas a garantizar condiciones adecuadas de prestación del servicio. En esa línea, González-Prada (2012) señala que la calificación de una actividad como servicio público implica la atribución de distintas obligaciones y cargas que deben ser distribuidas entre el Estado y los particulares encargados de la prestación. Tales obligaciones se encuentran vinculadas principalmente a la necesidad de asegurar que el servicio sea prestado bajo condiciones de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad.

De este modo, el régimen jurídico especial de los servicios públicos se caracteriza por incorporar mecanismos de regulación, supervisión y control destinados a garantizar la satisfacción permanente de necesidades colectivas esenciales. La intervención estatal se justifica precisamente por la relevancia social y económica de las actividades involucradas, así como por la necesidad de asegurar condiciones mínimas de acceso, calidad y funcionamiento compatibles con el interés general.

Asimismo, el sometimiento a un régimen jurídico especial explica la existencia de prerrogativas administrativas y limitaciones particulares aplicables tanto a la Administración como a los operadores privados que participan en la prestación del servicio. Tales mecanismos pueden incluir obligaciones de continuidad, estándares técnicos mínimos, deberes de cobertura, restricciones tarifarias, potestades regulatorias, mecanismos sancionadores y sistemas de supervisión permanente orientados a asegurar el adecuado funcionamiento de la actividad.

En el contexto contemporáneo, la aplicación de este régimen especial resulta especialmente relevante en sectores de infraestructura y servicios económicos de interés general, donde la participación privada coexiste con intensos mecanismos de regulación pública. Bajo este modelo, la intervención estatal no elimina la actividad empresarial privada, pero sí condiciona su ejercicio al cumplimiento de obligaciones destinadas a

proteger la continuidad y accesibilidad de prestaciones consideradas esenciales para la colectividad.

En consecuencia, el servicio público puede ser comprendido como una categoría jurídica que habilita la aplicación de un régimen especial de Derecho Público sobre determinadas actividades económicas de relevancia social. Dicho régimen se encuentra orientado a garantizar la satisfacción continua y eficiente de necesidades colectivas esenciales mediante la imposición de obligaciones, cargas y mecanismos de intervención estatal compatibles con la protección del interés general.

2.1.3.3. Los principios del servicio público: continuidad, regularidad, igualdad y adaptabilidad

A. Las «Leyes de Rolland»: origen doctrinal

La construcción doctrinal de los principios del servicio público encuentra uno de sus desarrollos más influyentes en la denominada teoría de las Leyes de Rolland (lois de Rolland), elaborada en el seno de la doctrina administrativista francesa de inicios del siglo XX. A partir de la consolidación del servicio público como categoría central del Derecho Administrativo francés, se advirtió la necesidad de identificar las reglas jurídicas comunes que debían orientar la organización y funcionamiento de estas actividades. En ese contexto, Louis Rolland sistematizó un conjunto de principios considerados inherentes a toda prestación de servicio público, los cuales pasarían posteriormente a influir de manera decisiva en la doctrina y jurisprudencia administrativa contemporánea.

En efecto, Zegarra Valdivia señala que la existencia misma del servicio público presupone "reglas que de partida son necesariamente específicas", las cuales "informan la organización y la gestión de todos los Servicios Públicos", precisando que tales principios fueron progresivamente construidos y luego sistematizados por Louis Rolland, razón por la cual recibieron la denominación de lois de Rolland (Zegarra Valdivia, 2012). La importancia de esta formulación radica en que permitió dotar de coherencia jurídica a la noción clásica de servicio público, vinculando su prestación a determinadas exigencias permanentes derivadas de su finalidad de interés general.

En similar sentido, Huapaya Tapia destaca que la doctrina francesa desarrolló una serie de "caracteres o principios del servicio público", conocidos precisamente como las "leyes de prestación" o "Leyes de Rolland", entre las cuales identifica la obligatoriedad,

continuidad, universalidad, igualdad, regularidad y adaptabilidad o progreso tecnológico (Huapaya Tapia, 2015). Tales principios constituyen estándares jurídicos destinados a asegurar que la prestación de actividades esenciales para la colectividad se mantenga en condiciones compatibles con las exigencias del interés general y con la protección de los usuarios.

La relevancia contemporánea de las Leyes de Rolland excede su origen histórico en el Derecho Administrativo francés. En la actualidad, dichos principios continúan operando como parámetros interpretativos para la regulación, supervisión y prestación de los servicios públicos, particularmente en contextos de gestión indirecta o participación privada, donde el mantenimiento de determinadas condiciones mínimas de continuidad, igualdad y regularidad resulta indispensable para garantizar la satisfacción de necesidades colectivas esenciales.

B. Principio de continuidad

El principio de continuidad constituye uno de los pilares clásicos del régimen jurídico del servicio público y expresa la exigencia de que las prestaciones esenciales destinadas a satisfacer necesidades colectivas se mantengan disponibles de manera permanente y oportuna para los usuarios. Su fundamento radica en la especial relevancia social de las actividades calificadas como servicios públicos, cuya interrupción puede comprometer el bienestar colectivo, la seguridad o el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

La doctrina administrativista clásica ha precisado, sin embargo, que la continuidad no equivale necesariamente a una prestación materialmente ininterrumpida. En esa línea, Gordillo (2013) sostiene que la continuidad "no significa que la actividad sea ininterrumpida, sino tan sólo que satisfaga la necesidad pública toda vez que ella se presente", de modo que su contenido depende de la naturaleza de la necesidad colectiva involucrada. Así, mientras ciertos servicios —como el suministro de agua potable, electricidad o gas— requieren prestaciones permanentes e ininterrumpidas, otros satisfacen la continuidad mediante una prestación periódica o regular, como ocurre con el servicio educativo durante el calendario lectivo.

En términos semejantes, Santamaría Pastor advierte que la continuidad no debe entenderse literalmente como permanencia absoluta, sino como la prestación regular del

servicio “sin otras interrupciones que las previstas de antemano de acuerdo con la naturaleza de las necesidades a satisfacer” (citado en González-Prada, 2012). De este modo, el contenido concreto del principio varía según las características técnicas, económicas y funcionales de cada actividad.

Precisamente por ello, Zegarra (2012) señala que “el principio de continuidad no puede tener el mismo contenido para todos los servicios”, pues existe “una suerte de escala de la continuidad” determinada por la naturaleza de cada servicio y de las prestaciones ofrecidas a los ciudadanos. La doctrina contemporánea ha desarrollado esta idea distinguiendo entre formas de continuidad absoluta y relativa. En tal sentido, Aróstegui Hirano (2014) sostiene que algunos servicios públicos admiten únicamente una continuidad absoluta debido a la necesidad colectiva que satisfacen —como ocurre con el agua potable—, mientras que en otros casos la continuidad es relativa, al prestarse únicamente en determinados momentos o bajo ciertas condiciones operativas.

La regulación sectorial demuestra igualmente que el principio de continuidad debe ser interpretado de manera razonable y compatible con las limitaciones tecnológicas y económicas de cada servicio. Rivadeneyra Sánchez (2012) destaca que, en el ámbito de las telecomunicaciones, el ordenamiento no persigue un esquema de “tolerancia cero”, pues el costo de asegurar una continuidad absoluta podría tornar económicamente inviable el acceso al servicio para los usuarios. Esta perspectiva evidencia que la continuidad constituye un estándar jurídico de funcionamiento adecuado y no una exigencia abstracta de ausencia total de interrupciones.

En el ámbito del Derecho peruano, Danós (2008) vincula directamente el principio de continuidad con el carácter esencial de los servicios públicos, señalando que este implica “la obligación de proporcionar el servicio sin interrupciones” debido a que dichas prestaciones buscan satisfacer necesidades colectivas primordiales y generar las condiciones materiales mínimas para el desarrollo de las personas. Desde esta perspectiva, la continuidad opera como una garantía institucional destinada a asegurar que los servicios públicos permanezcan disponibles en condiciones compatibles con el interés general y con la finalidad prestacional que justifica su sometimiento a un régimen jurídico especial.

C. Principio de regularidad

El principio de regularidad constituye una exigencia inherente al régimen jurídico de los servicios públicos y se encuentra orientado a garantizar que las prestaciones sean funcionamiento. A diferencia del principio de continuidad —vinculado principalmente a la permanencia y disponibilidad del servicio—, la regularidad se refiere a las condiciones técnicas y operativas bajo las cuales dicho servicio debe ser prestado.

En ese sentido, Danós (2008) sostiene que el principio de regularidad implica que los operadores deben ejecutar las prestaciones "con sujeción a los modelos o estándares de calidad del servicio" establecidos en los marcos regulatorios o en los contratos de concesión, con la finalidad de asegurar la calidad de las prestaciones brindadas a los usuarios. La regularidad supone, por tanto, la existencia de parámetros normativos y técnicos que determinan el nivel mínimo de funcionamiento exigible al prestador del servicio público.

Desde esta perspectiva, el principio de regularidad adquiere una especial relevancia en los modelos contemporáneos de gestión indirecta de servicios públicos, particularmente en aquellos sectores sometidos a regulación económica y técnica especializada. En dichos ámbitos, los estándares de calidad, niveles de servicio, indicadores de desempeño y obligaciones técnicas suelen encontrarse previstos tanto en la normativa sectorial como en los contratos de concesión, constituyendo mecanismos de control destinados a asegurar la adecuada satisfacción de las necesidades colectivas comprometidas.

Asimismo, la doctrina ha destacado la necesidad de distinguir conceptualmente entre continuidad y regularidad, aun cuando ambos principios se encuentren estrechamente relacionados. Rivadeneyra Sánchez (2012) advierte que la continuidad del servicio no puede ser automáticamente identificada como una condición esencial del contrato de concesión, pues ello dependerá de la configuración normativa y contractual específica de cada sector. Esta precisión permite advertir que la regularidad posee un contenido propio vinculado al cumplimiento de estándares objetivos de prestación, independientemente de las particularidades relativas a la continuidad material del servicio.

En consecuencia, el principio de regularidad opera como una garantía jurídica orientada a asegurar que la prestación del servicio público no solo exista y permanezca

disponible, sino que además se desarrolle conforme a niveles adecuados de calidad, seguridad, eficiencia y previsibilidad compatibles con el interés general que justifica la especial intervención del Estado en estas actividades.

D. Principio de igualdad o generalidad

El principio de igualdad o generalidad constituye una manifestación esencial del carácter universal del servicio público y se orienta a garantizar que las prestaciones sean accesibles para todos los usuarios en condiciones objetivas y no discriminatorias. Su fundamento radica en la naturaleza colectiva de las necesidades que el servicio busca satisfacer, lo que impide establecer diferencias arbitrarias entre quienes se encuentran en situaciones equivalentes.

Danós (2008) sostiene que este principio presenta dos manifestaciones principales. En primer lugar, se expresa en la obligación de las empresas operadoras de contratar con toda persona que solicite el servicio y acepte las condiciones generales establecidas para su prestación, lo que configura correlativamente un verdadero "derecho de acceso al servicio" por parte de los usuarios. En segundo lugar, implica que el contenido de la relación jurídica sea idéntico para cada categoría de usuarios definida normativamente.

En similar sentido, Zegarra (2012) afirma que el principio de igualdad obliga a quienes tienen a su cargo un servicio público a tratar de la misma manera a las personas que se encuentren en una misma situación jurídica o fáctica, salvo que existan razones objetivas vinculadas al interés general o a las necesidades de explotación del servicio que justifiquen un tratamiento diferenciado. De este modo, la igualdad en el ámbito de los servicios públicos no excluye la posibilidad de diferenciaciones razonables, siempre que estas respondan a criterios técnicos, económicos o funcionales compatibles con el interés público.

E. Principio de mutabilidad o adaptabilidad

El principio de mutabilidad o adaptabilidad responde a la necesidad de que los servicios públicos evolucionen conforme a las transformaciones sociales, tecnológicas y económicas que inciden sobre las necesidades colectivas que buscan satisfacer. Su reconocimiento parte de la idea de que el interés general constituye una realidad dinámica

y, por tanto, exige que las condiciones de prestación del servicio puedan adecuarse a nuevos contextos y requerimientos.

En esa línea, Zegarra (2012) señala que los servicios públicos, al estar destinados a satisfacer necesidades colectivas, “son llamados a evolucionar en función de éstas”, razón por la cual el principio de mutabilidad impone la posibilidad de modificar las condiciones de intervención del servicio conforme a las nuevas exigencias del interés general. Este principio justifica, por ejemplo, la actualización de estándares técnicos, condiciones regulatorias o modalidades de prestación.

Complementariamente, Danós (2008) sostiene que la adaptabilidad implica la obligación de prestar los servicios “en las mejores condiciones técnicas posibles”, incorporando las innovaciones derivadas del progreso tecnológico para asegurar un nivel óptimo de satisfacción de los intereses colectivos. Desde esta perspectiva, la mutabilidad constituye un mecanismo de actualización permanente del servicio público, orientado a preservar su eficiencia y adecuación frente a las cambiantes necesidades de la sociedad.

2.1.3.4. La concesión como título habilitante para la gestión privada del servicio público

La concesión de servicios e infraestructura pública constituye, en el marco del Estado contemporáneo, uno de los principales mecanismos jurídicos para articular la titularidad pública de determinadas actividades esenciales con su gestión por operadores privados. Frente a las tensiones históricas entre el liberalismo económico y el creciente intervencionismo estatal propio del Estado social, la doctrina administrativa encontró en la concesión una fórmula de equilibrio institucional. En esa línea, Zegarra (2012) explica que la concesión permitió compatibilizar ambas posturas, pues el Estado mantiene la titularidad de la actividad mientras encomienda su ejercicio a particulares bajo determinadas condiciones jurídicas y regulatorias.

Desde la concepción clásica del servicio público, la participación del concesionario privado constituye un elemento estructural del modelo concesional. Así, Meilán Gil (1997) sostiene que el servicio público posee históricamente un “contenido económico”, razón por la cual la figura del concesionario resultó esencial para el desarrollo de mecanismos indirectos de gestión estatal. La concesión aparece, entonces, como una técnica jurídica mediante la cual el Estado conserva sus potestades de dirección

y control, mientras el operador privado asume la explotación económica del servicio bajo un régimen especial de Derecho Público.

En el ordenamiento peruano, esta lógica ha sido recogida tanto por la doctrina como por la regulación de las concesiones de infraestructura y servicios públicos. Así, Danós (2008) señala que el rol fundamental del Estado consiste en asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, pudiendo delegar su gestión mediante concesiones previstas legalmente. En similar sentido, Guzmán y Gamarra (2012) definen la concesión de servicios públicos como la relación jurídica mediante la cual la Administración encarga a un particular la operación de un servicio público "a su costo y riesgo", permitiéndole obtener una rentabilidad derivada de su explotación, mientras el Estado conserva la titularidad del servicio.

La concesión presenta, además, rasgos diferenciados respecto de otras figuras habilitantes como las autorizaciones o licencias administrativas. Conforme explican Guzmán Napurí y Gamarra Barrantes, en la concesión la Administración crea un derecho nuevo a favor del concesionario para gestionar actividades vinculadas al interés público y, en muchos casos, relacionadas con el aprovechamiento de bienes de dominio público (2012, p. 289). Debido a ello, la concesión se configura como un contrato administrativo de naturaleza pública, sometido a mecanismos intensos de regulación, supervisión y control estatal.

En materia de infraestructura pública, la concesión adquiere una relevancia especial. Según Eduardo D'Medina Lora (2003), la concesión implica que el Estado entrega al concesionario la ejecución, conservación y explotación de una obra de infraestructura por un plazo determinado, permitiéndole recuperar su inversión mediante tarifas u otros mecanismos económicos. Este esquema comprende no solo la construcción de la infraestructura, sino también la operación y mantenimiento del servicio asociado, lo cual exige una adecuada distribución de riesgos entre el concedente y el concesionario. En ese contexto, el mismo autor destaca que los proyectos concesionados requieren mecanismos eficientes de asignación de riesgos —constructivos, comerciales, financieros o regulatorios— para garantizar la viabilidad económica del proyecto y reducir los costos de financiamiento.

Asimismo, el modelo concesional ha permitido incorporar inversión privada en sectores estratégicos sin afectar la propiedad estatal de activos esenciales. D'Medina Lora

(2003) advierte que esta característica explica la mayor aceptación política y social de las concesiones respecto de los procesos de privatización plena, especialmente en sectores como energía, transportes o saneamiento, donde la titularidad pública de la infraestructura mantiene una importante dimensión estratégica y simbólica.

La evolución contemporánea de los servicios públicos también ha fortalecido la noción del "Estado garante". Sobre este punto, Esteve Pardo sostiene que la regulación moderna responde a un modelo estatal orientado a garantizar la satisfacción de intereses generales aun cuando las prestaciones sean desarrolladas por empresas privadas en régimen de mercado. En el ámbito peruano, Huapaya (2015) señala que, pese a la desregulación económica y a la apertura de mercados, la concesión continúa funcionando como un título habilitante reglado que permite al Estado conservar sus funciones de regulación, garantía y tutela del interés público en la prestación de servicios esenciales.

En consecuencia, la concesión de infraestructura y servicios públicos constituye una técnica de colaboración público-privada orientada a canalizar inversión, gestión especializada y eficiencia operativa bajo un régimen jurídico especial que preserva las potestades estatales de regulación, supervisión y garantía de los intereses generales.

2.1.4. El ciclo concesional y la etapa de vencimiento como momento jurídico autónomo

El análisis jurídico de las APP y, particularmente, de los contratos de concesión, exige distinguir entre las fases del sistema APP previstas por la normativa de promoción de la inversión privada y el denominado ciclo concesional propiamente dicho. Aunque ambos conceptos se encuentran estrechamente vinculados, responden a lógicas distintas y cumplen funciones diferenciadas dentro de la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura pública.

En el ordenamiento peruano, la Ley N.° 32441 organiza el desarrollo de los proyectos APP mediante un conjunto de fases sucesivas orientadas a viabilizar la participación privada en infraestructura y servicios públicos. Dichas etapas comprenden el planeamiento y programación, formulación, estructuración, transacción y ejecución contractual. Esta secuencia normativa describe el itinerario institucional que sigue el proyecto desde su identificación inicial hasta la vigencia del contrato y su supervisión posterior. En efecto, el artículo 39 de la Ley N.° 32441 establece expresamente que: "La

fase de ejecución contractual comprende el periodo de vigencia del contrato de Asociación Público Privada", añadiendo además que esta fase "culmina con la caducidad del respectivo contrato".

No obstante, el ciclo concesional posee una dimensión distinta. Mientras las fases APP describen el procedimiento institucional de promoción y desarrollo del proyecto, el ciclo concesional responde a la dinámica interna de la relación jurídica concesional y a la forma en que el contrato despliega sus efectos durante toda su vigencia. Su configuración depende directamente de la estructura económica, técnica y funcional del contrato de concesión celebrado.

En consecuencia, la duración y composición del ciclo concesional varían según las características del proyecto y del servicio involucrado. Existen concesiones en las cuales predomina una etapa inicial de diseño y construcción de infraestructura, seguida por una extensa fase de operación y mantenimiento; en otros supuestos, la infraestructura ya existe y la actividad concesional se concentra principalmente en la gestión operativa del servicio. Asimismo, sectores como transporte, saneamiento, energía, telecomunicaciones o salud presentan necesidades técnicas y económicas diferenciadas, lo que determina configuraciones contractuales particulares respecto de la distribución temporal de obligaciones, inversiones y riesgos.

Precisamente por ello, la doctrina ha reconocido que la concesión constituye una relación jurídica compleja y de larga duración. Ruiz (2016) la conceptualiza como un "negocio relacional o asociativo" estructurado sobre una distribución dinámica de riesgos y beneficios, mientras que Menchola y Chamorro (2015) destacan que los contratos concesionales se desarrollan sobre variables económicas, regulatorias y técnicas imposibles de prever íntegramente al momento de su celebración. Esta característica determina que la relación concesional evolucione progresivamente y atraviese diversas etapas funcionales vinculadas a la maduración del proyecto.

Dentro de esta lógica temporal, la extinción de la concesión adquiere especial relevancia jurídica. La doctrina clásica sostuvo históricamente que la concesión constituye necesariamente un negocio sujeto a plazo. Mestre (1992), al analizar el fundamento temporal de las concesiones de servicio público, explica que la limitación temporal encuentra sustento en la necesidad de preservar la titularidad estatal de las

funciones públicas, señalando que la concesión implica únicamente una habilitación temporal para el ejercicio de actividades vinculadas al interés general.

En esa línea, el propio Mestre cita la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, la cual sostuvo que "la sujeción a plazo es requisito esencial de la concesión de servicios". La importancia de esta afirmación radica en que la temporalidad no aparece como un elemento accesorio del contrato concesional, sino como una condición estructural de su propia legitimidad jurídica. La concesión no supone una transferencia definitiva de potestades públicas, sino una habilitación temporal sometida permanentemente al control estatal.

La doctrina francesa clásica también ha contribuido significativamente a esta concepción. En este sentido, Mestre, citando a Laubadère, Moderne y Delvolvé (1984), señala que la concesión "implica una cierta alienación del poder estatal, alienación que no puede ser más que temporal". Si bien la doctrina contemporánea ha relativizado el uso de la noción de "alienación" de potestades públicas, subsiste su idea esencial: el ejercicio privado de actividades vinculadas al servicio público solo resulta jurídicamente admisible en la medida en que se encuentre sujeto a un marco temporal determinado y jurídicamente reversible.

Esta dimensión temporal ha sido recogida expresamente por el ordenamiento peruano. El artículo 55 de la Ley N.° 32441 dispone que los contratos APP deben celebrarse por un plazo determinado y establece que dicho plazo "en ningún caso excede de sesenta (60) años". A su vez, la Exposición de Motivos del Reglamento precisa que esta limitación responde a la necesidad de "garantizar la continuidad de la infraestructura y/o servicios públicos brindados a los usuarios".

Sin embargo, la temporalidad de la concesión no implica únicamente la existencia de un término final de vigencia contractual. También determina la aparición de una fase jurídica específica vinculada al cierre ordenado de la relación concesional. En otras palabras, el vencimiento del contrato constituye un momento autónomo dentro del ciclo concesional, dotado de consecuencias jurídicas propias.

En efecto, el Reglamento de la Ley N.° 32441 reconoce expresamente esta dimensión diferenciada al establecer, en el artículo 118.3, que: "Los Contratos de APP deben establecer las consecuencias y los procedimientos aplicables a la caducidad anticipada y a la caducidad por vencimiento del plazo". La disposición añade además que

los contratos deben prever “las medidas necesarias que garanticen la transferencia de los activos materia del proyecto del concesionario al concedente en condiciones que aseguren su buen estado y, de ser el caso, la continuidad en la prestación del servicio”.

La relevancia de esta regulación consiste en reconocer que el vencimiento contractual activa un conjunto complejo de relaciones jurídicas posteriores o concomitantes al término de la concesión. La finalización del plazo no extingue instantáneamente todos los efectos de la relación concesional, sino que da lugar a procedimientos específicos orientados a asegurar una transición ordenada entre el concesionario y el Estado.

Así, la etapa de vencimiento comprende actuaciones vinculadas a la reversión de bienes, verificación del estado de la infraestructura, continuidad operativa del servicio, transferencia de activos, entrega de información técnica y liquidación económico-financiera del contrato. Estas actuaciones poseen autonomía funcional propia y responden directamente al principio de continuidad del servicio público.

Sobre este punto, Mestre (1992) sostiene que el principio de continuidad constituye uno de los fundamentos esenciales del régimen concesional, precisando que el ordenamiento busca impedir que las circunstancias económicas o jurídicas del concesionario provoquen una interrupción incompatible con las necesidades colectivas satisfechas por el servicio público. En términos del propio autor, el sistema concesional desarrolla mecanismos orientados a evitar que “se interrumpa la prestación del servicio”.

Esta preocupación también aparece en la doctrina de la caducidad concesional. Rodríguez-Arana (1994) sostiene que, en las concesiones de servicios públicos, las instituciones extintivas deben interpretarse considerando los principios de “continuidad y regularidad”. Desde esta perspectiva, la finalización de la concesión no puede ser entendida exclusivamente como la terminación de un vínculo contractual privado, sino como una transición institucional vinculada a la tutela permanente del interés público.

La autonomía jurídica de la etapa de vencimiento también se proyecta en el plano económico-financiero. El Reglamento de la Ley N.° 32441 establece, en el artículo 118.5, que los contratos APP deben considerar que durante su vigencia “el Inversionista recupera íntegramente las inversiones, costos y gastos vinculados al proyecto, así como la rentabilidad razonable reconocida”. En consecuencia, la norma dispone que, al momento de la caducidad, “los bienes de la concesión revertirán automáticamente al Estado, sin

que corresponda pago o reconocimiento alguno al Inversionista por concepto de valor residual, valor de reposición o compensación similar".

La Exposición de Motivos del Reglamento vincula esta regulación con los principios contables internacionales aplicables a las concesiones, particularmente con la IFRIC 12, precisando que los activos construidos bajo esquemas APP no forman parte de la propiedad definitiva del concesionario debido a que éste no controla su destino final. Bajo esta lógica, la recuperación económica del inversionista ocurre durante la vigencia del contrato y no mediante la apropiación permanente de la infraestructura pública.

Todo ello demuestra que la etapa de vencimiento posee autonomía jurídica dentro del ciclo concesional. Esta etapa comprende un conjunto de relaciones jurídicas orientadas a asegurar la reversión ordenada de la infraestructura, la continuidad del servicio público, la liquidación económico-financiera del contrato y la preservación del interés público comprometido en la concesión.

En consecuencia, dentro de la estructura del ciclo concesional, el vencimiento contractual se configura como una fase diferenciada que agrupa actuaciones específicas vinculadas a la extinción del vínculo concesional, la transferencia de activos y la implementación de mecanismos de continuidad del servicio, las cuales responden a los parámetros normativos y doctrinales que regulan la finalización de los contratos de concesión en el marco de las APP.

2.1.5. La reversión de activos: naturaleza jurídica y régimen aplicable

La reversión de activos constituye una de las instituciones centrales del régimen concesional y de las APP, en tanto garantiza que los bienes afectos a la prestación del servicio o a la explotación de la infraestructura pública retornen al Estado al culminar la relación concesional, asegurando así la continuidad del servicio público y la preservación del interés general. Su fundamento histórico se encuentra estrechamente vinculado al carácter temporal de las concesiones administrativas y a la necesidad de compatibilizar la explotación privada de bienes o servicios públicos con la recuperación posterior de los activos estratégicos por parte de la Administración.

En términos generales, la reversión puede definirse como el mecanismo jurídico mediante el cual determinados bienes, obras, instalaciones y derechos vinculados a la ejecución de una concesión retornan a la esfera de titularidad o control de la

Administración concedente al extinguirse el vínculo concesional. Como sostiene Mestre (1992), la reversión se explica históricamente porque el concesionario financia y explota la infraestructura pública durante un periodo determinado, amortizando la inversión y obteniendo la utilidad pactada, de manera que, culminado el plazo concesional, "la infraestructura que le sirve de soporte pasa a la Administración de forma gratuita", pues durante la vigencia del contrato ya se recuperaron los costos de instalación y explotación. En similar sentido, Vásquez Franco (1991) afirma que la reversión constituye la consecuencia normal del vencimiento del plazo concesional y del cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el concesionario.

Asimismo, Mestre (1992) precisa que la reversión encuentra justificación en el principio de continuidad del servicio público, señalando que el ordenamiento español prevé que, al finalizar el plazo contractual, "el servicio revertirá a la Administración, debiendo el empresario entregar las obras e instalaciones […] en el estado de conservación y funcionamiento adecuados". De esta manera, la reversión no constituye únicamente una consecuencia patrimonial del vencimiento del contrato, sino una garantía institucional orientada a impedir la paralización del servicio público y a asegurar su continuidad operativa. En esta misma línea, Arimany Lamoglia (1981) sostiene que la reversión responde a la necesidad de preservar la unidad funcional de la concesión y garantizar que los bienes indispensables para la prestación del servicio permanezcan afectos a éste aun después de extinguida la relación concesional.

La doctrina clásica ha debatido intensamente acerca de la naturaleza jurídica de la reversión. En particular, García de Enterría (1974) sostuvo que la reversión ya no puede entenderse como una manifestación de soberanía política del Estado sobre bienes o funciones públicas, sino esencialmente como una "cláusula económica" de la concesión. Según dicho autor, la reversión representa la consecuencia natural de un esquema financiero concesional en el cual el concesionario explota temporalmente la infraestructura, recupera sus inversiones y obtiene rentabilidad durante el plazo contractual, produciéndose posteriormente el retorno de los bienes afectos al servicio público al concedente.

Esta perspectiva económica de la reversión también es desarrollada por García Soto (2002), quien sostiene que la reversión constituye "una de las consecuencias fundamentales de la extinción de una concesión administrativa", pues implica que determinados bienes utilizados para la prestación de la obra o servicio "pasan

automáticamente a ser propiedad de la Administración concedente". El autor añade que la reversión comprende "la obligación del concesionario de entregar a la Administración la obra o servicio y todos los instrumentos necesarios: bienes, acciones y derechos para asegurar la continuidad de esa obra o servicio una vez extinguida la concesión". Del mismo modo, Rachadell (2000) señala que la reversión opera como un mecanismo de protección de los usuarios y de continuidad de la explotación concesional, evitando que la infraestructura indispensable para el servicio pueda ser retirada por el concesionario al extinguirse el vínculo contractual.

Asimismo, García Soto (2002), citando nuevamente a García de Enterría, explica que la construcción clásica de la reversión parte de la idea de que la Administración otorga concesiones "por un plazo determinado", siendo la reversión "la efectividad final de un término resolutorio". Bajo esta lógica, la reversión constituye una consecuencia natural de la temporalidad de la concesión administrativa y de la imposibilidad de permitir que la infraestructura indispensable para el servicio quede desvinculada de éste al culminar la relación concesional.

La continuidad del servicio público aparece así como el principal fundamento funcional de la reversión. En efecto, García Soto (2003) destaca que existen bienes "indispensables para que la prestación sea viable", de modo que "la eliminación de ellos, o su sustitución por otros, ocasionaría quebrantos en la eficacia", situación que debe ser evitada por la Administración. En tal sentido, cita una sentencia de la Corte Suprema venezolana de 12 de diciembre de 1963, según la cual la continuidad de la actividad administrativa exige "que se tomen providencias y se dejen trazados y establecidos los mecanismos, con miras a la continuidad de la explotación", pues de lo contrario "se produciría una paralización de las actividades declaradas de utilidad pública". En similar sentido, Vera Jurado (1986) sostiene que los bienes afectos a la concesión integran un verdadero "patrimonio de destino", cuya protección jurídica se justifica precisamente por la necesidad de asegurar la continuidad y regularidad del servicio público.

Desde esta perspectiva, la reversión no se limita a un simple fenómeno de transmisión patrimonial, sino que constituye un instrumento de tutela del interés público y de continuidad funcional del servicio. Precisamente por ello, la doctrina reconoce que la Administración puede adoptar medidas destinadas a supervisar el adecuado estado de conservación de los bienes reversibles antes de la culminación del contrato.

En relación con el alcance material de la reversión, la doctrina comparada ha desarrollado importantes clasificaciones. Mestre (1992), siguiendo la sistematización de Dufau (1979), explica que el Derecho francés distingue entre tres categorías de bienes vinculados a la concesión: los biens de retour, los biens de reprise y los bienes propios del concesionario.

Los biens de retour son aquellos bienes que revierten obligatoria y gratuitamente a la Administración concedente al finalizar la concesión, por tratarse de activos necesarios para la continuidad del servicio y cuya inversión ya fue amortizada durante la explotación concesional. En palabras de Mestre (1992), se trata de bienes que "deben revertir obligatoria y gratuitamente a la autoridad concedente al finalizar la concesión", dado que "pertenecen ab initio al concedente". Asimismo, el autor señala que, incluso cuando no exista previsión expresa en los pliegos contractuales, la jurisprudencia francesa considera que el derecho de reversión recae sobre "todas las instalaciones […] necesarias para continuar la explotación al finalizar el contrato". Esta misma idea es desarrollada por Coudeuylle, citado por Mestre (1992), quien afirma que el derecho de retorno comprende todos los bienes indispensables para garantizar la continuidad operativa del servicio público concesionado.

Por otro lado, los biens de reprise corresponden a bienes que pueden retornar a la Administración únicamente si ésta decide ejercer la facultad de adquisición prevista contractualmente, normalmente mediante el pago de una indemnización. Finalmente, los bienes propios del concesionario son aquellos no vinculados directamente a la explotación del servicio y que permanecen en propiedad del privado incluso después de extinguido el contrato.

Esta clasificación ha sido recogida por García Soto (2003) y por Badell Madrid (2002), quienes distinguen entre bienes revertibles, bienes de rescate y bienes propios del concesionario. Badell Madrid (2002) sostiene que los bienes revertibles son aquellos "indispensables o imprescindibles para la prestación del servicio", incluyendo obras, instalaciones y derechos adquiridos para la explotación concesional. Los bienes de rescate, en cambio, son útiles para la explotación del servicio, aunque no imprescindibles, pudiendo ser adquiridos por el concedente mediante indemnización. Finalmente, los bienes propios comprenden aquellos activos que no guardan relación directa con la prestación concesional.

La doctrina también ha resaltado el principio de unidad reversional. Badell Madrid (2002), citando a Villar Palasí, explica que la reversión se encuentra presidida por el "principio de unidad pertenencial", según el cual las obras e instalaciones sujetas a reversión se delimitan por su afectación al servicio público. A su vez, el "principio de unidad reversional" implica que todos los bienes afectados a la prestación del servicio deben revertirse conjuntamente, sin divisiones que comprometan la continuidad de la explotación. En sentido similar, Arimany Lamoglia (1981) sostiene que la reversión implica la transferencia integral a la Administración de los derechos que el concesionario ostentaba sobre las instalaciones afectas al servicio público.

Por ello, la doctrina rechaza la posibilidad de fragmentar los bienes afectos al servicio al finalizar la concesión. Se advierte que, si se permitiera separar ciertos activos indispensables, "se rompería la unidad de la concesión" y "se produciría una paralización de las actividades declaradas de utilidad pública" (García Soto, 2003). La reversión, entonces, opera como una técnica de preservación de la integridad funcional de la infraestructura pública concesionada.

En el ámbito de las obligaciones del concesionario, Mestre (1992) sostiene que éste debe conservar adecuadamente los bienes sujetos a reversión, no pudiendo enajenarlos ni gravarlos, además de asumir los costos de mantenimiento necesarios para asegurar su correcto funcionamiento. El autor incluso considera que dentro del deber de conservación se incluye la obligación de "defender jurídicamente los bienes" afectos al servicio. Tales obligaciones encuentran fundamento en la necesidad de garantizar que los activos reviertan en condiciones aptas para asegurar la continuidad del servicio público. En similar sentido, Vera Jurado (1986) destaca que el régimen jurídico de los bienes afectos a la concesión impone al concesionario especiales deberes de preservación y custodia debido a su vinculación funcional con el servicio público.

Un aspecto particularmente relevante para el presente estudio se relaciona con el denominado "valor residual" de los activos reversibles. Tradicionalmente, la doctrina ha sostenido que la reversión gratuita se justifica porque el concesionario recupera y amortiza íntegramente sus inversiones durante el plazo concesional. Sin embargo, la posibilidad de que existan inversiones no amortizadas al momento de la terminación anticipada del contrato ha generado importantes discusiones respecto a la procedencia de compensaciones económicas.

En ese sentido, Mestre (1992), siguiendo a Dufau (1979), señala que, si los bienes no han sido totalmente amortizados, “procede el pago de la diferencia hasta la total amortización”. Del mismo modo, García Soto (2002) afirma que, cuando la reversión ocurre antes de que los activos hayan sido amortizados, “debe preverse en el cálculo de la indemnización el valor no amortizado de los bienes que pasan a propiedad del ente concedente”. A su vez, García de Enterría y Fernández (1998) sostienen que la reversión gratuita únicamente resulta plenamente justificable respecto de bienes cuya amortización ya ha sido recuperada mediante la explotación concesional. Ello evidencia que la reversión no excluye necesariamente la posibilidad de compensaciones económicas, particularmente en supuestos de terminación anticipada no imputable al concesionario.

Precisamente en esta materia resulta especialmente relevante el artículo 118.5 del Reglamento de la Ley N.° 32441, el cual establece que los contratos de APP deben considerar que el inversionista recupera íntegramente sus inversiones, costos y gastos durante la vigencia contractual, de modo que, producida la caducidad, “los bienes de la concesión revertirán automáticamente al Estado, sin que corresponda pago o reconocimiento alguno […] por concepto de valor residual, valor de reposición o compensación similar”.

Dicha disposición constituye uno de los primeros reconocimientos normativos expresos en el ordenamiento peruano respecto al concepto de valor residual en materia concesional. No obstante, aunque la norma adopta como regla general la inexistencia de compensación adicional al momento de la reversión, introduce simultáneamente una excepción de enorme relevancia jurídica al señalar “salvo que se haya pactado expresamente lo contrario en el Contrato de APP”.

En consecuencia, el Reglamento no elimina completamente la posibilidad de reconocer valor residual, sino que traslada dicha definición al ámbito de la autonomía contractual y a la estructuración financiera específica de cada APP. Esto resulta coherente con la doctrina económica de la reversión desarrollada por García de Enterría (1974), Mestre (1992) y García de Enterría y Fernández (1998), según la cual la gratuidad de la reversión depende de que las inversiones hayan sido efectivamente amortizadas durante el plazo concesional. Si el modelo financiero del contrato demuestra que determinados activos no serán recuperados íntegramente, resulta jurídicamente viable pactar mecanismos de compensación residual.

Asimismo, el artículo 118.3 del Reglamento reafirma la estrecha vinculación entre reversión y continuidad del servicio público, al disponer que los contratos de APP deben establecer medidas que garanticen "la transferencia de los activos […] en condiciones que aseguren su buen estado y, de ser el caso, la continuidad en la prestación del servicio". Esta disposición recoge claramente la lógica doctrinal expuesta por Mestre (1992), García Soto (2002) y Vera Jurado (1986) respecto a la función institucional de la reversión como mecanismo de protección del interés público y de continuidad operacional de la infraestructura concesionada.

En atención a lo expuesto, la reversión de activos en las APP se configura como una institución de configuración compleja, vinculada a la extinción de la concesión y a la necesidad de asegurar la transferencia ordenada de los bienes afectos a la prestación del servicio público. Su régimen jurídico articula elementos patrimoniales, contractuales y regulatorios, en los que confluyen reglas orientadas a la continuidad del servicio, la afectación funcional de los activos y la recuperación de la infraestructura por parte del Estado.

Asimismo, la regulación normativa y el desarrollo doctrinal evidencian que la reversión se estructura en función de criterios de amortización de inversiones, previsiones contractuales sobre el destino de los bienes y mecanismos destinados a garantizar la continuidad operativa del servicio, incluyendo la eventual previsión de compensaciones o valores residuales en los términos establecidos por el propio contrato de APP.

2.1.6. El valor residual en las concesiones de infraestructura

2.1.6.1. Concepto y fundamento económico del valor residual

El valor residual constituye una categoría central dentro de la evaluación económica y financiera de proyectos de infraestructura, particularmente en el ámbito de las APP y de los modelos contemporáneos de reciclaje de activos públicos. Su relevancia se encuentra asociada a la necesidad de identificar el valor económico remanente que conservan los activos de infraestructura una vez concluido el horizonte temporal originalmente considerado para la estructuración financiera o evaluación del proyecto concesional.

Desde una perspectiva técnica, Hinojosa et al. (2022) definen el valor residual como el valor que conservan los activos públicos generados por la inversión más allá de

los años considerados en la evaluación del proyecto. Los autores precisan que dicho valor suele incorporarse en el último año del flujo de caja utilizado para la evaluación financiera o socioeconómica de la infraestructura. Esta aproximación permite advertir que el valor residual se vincula con la proyección económica de los beneficios futuros asociados a la infraestructura más allá del período inicialmente contemplado para el análisis del proyecto.

La literatura especializada identifica como principal fundamento económico del valor residual la diferencia existente entre el horizonte de evaluación financiera de los proyectos y la vida útil efectiva de los activos que los integran. Sobre este punto, Hinojosa et al. (2022) sostienen que los proyectos de infraestructura suelen estructurarse financieramente en períodos significativamente menores a la duración material de las obras e instalaciones concesionadas. Así, mientras determinados proyectos pueden evaluarse a veinte o treinta años, la infraestructura correspondiente puede continuar operativa durante varias décadas adicionales siempre que reciba mantenimiento adecuado.

Esta diferencia temporal adquiere particular relevancia en el ámbito de las concesiones de infraestructura. En efecto, Hinojosa et al. (2022) señalan que una carretera concesionada bajo esquemas APP por un período de veinte a veinticinco años —plazo frecuente en experiencias comparadas— puede conservar una vida útil de setenta a cien años o incluso superior. Según los autores, al culminar el plazo concesional la infraestructura normalmente ya ha recuperado los costos asociados a su construcción y financiamiento inicial, manteniendo además condiciones operativas suficientes para continuar siendo explotada económicamente. En consecuencia, el activo conserva capacidad para generar beneficios futuros más allá del horizonte contractual originalmente previsto.

Desde esta perspectiva, el valor residual se encuentra estrechamente vinculado a la permanencia de utilidad económica de la infraestructura pública luego de concluido el período inicial de explotación concesional. La existencia de flujos futuros derivados de tarifas, peajes u otros mecanismos de explotación económica permite identificar un valor económico remanente asociado a la continuidad funcional y operativa del activo. Por ello, la literatura financiera vincula el valor residual con la proyección de ingresos futuros susceptibles de generarse durante la vida útil restante de la infraestructura.

Asimismo, el mantenimiento y conservación de la infraestructura durante la vigencia de la concesión constituyen elementos determinantes para la preservación del valor residual. La permanencia de utilidad económica del activo depende de que la infraestructura conserve estándares adecuados de operatividad y funcionalidad al término del período concesional. En tal sentido, la existencia de un valor residual económicamente aprovechable presupone la adecuada ejecución de actividades de mantenimiento, conservación y reposición durante la vida contractual del proyecto.

El desarrollo contemporáneo de la noción de valor residual se encuentra estrechamente relacionado con los mecanismos de reciclaje de activos de infraestructura pública (asset recycling). En términos generales, Chalmers, Liu y Phan Hoang Viet (2018) definen el reciclaje de activos como la monetización de activos públicos existentes mediante su venta o concesión al sector privado, destinando posteriormente los recursos obtenidos a financiar nueva infraestructura. Los mismos autores precisan que este esquema comprende dos componentes principales: la monetización de activos existentes y la reinversión de los recursos obtenidos en nuevos proyectos de infraestructura pública.

La racionalidad económica de estos mecanismos se sustenta en la existencia de activos públicos que continúan generando valor económico una vez recuperada la inversión originalmente comprometida en la infraestructura. Sobre este punto, Muñoz et al. (2022) sostienen que los activos reciclables continúan produciendo flujos de ingresos para el Estado más allá del período de autofinanciamiento, permitiendo monetizar dichos recursos para financiar nueva infraestructura pública. En consecuencia, el valor residual aparece vinculado a la capacidad de la infraestructura madura para continuar generando ingresos futuros susceptibles de reinversión.

Dentro de esta lógica, la literatura especializada ha desarrollado la idea de mantener mecanismos tarifarios más allá del período original de autofinanciamiento de la infraestructura. Muñoz et al. (2022) señalan que la continuidad en la generación de ingresos resulta necesaria para que los fondos revolventes de infraestructura mantengan capacidad financiera, pues de lo contrario dichos mecanismos quedarían sin recursos para financiar nuevos proyectos públicos. Asimismo, los autores sostienen que la reinversión de los flujos obtenidos a partir de infraestructura madura puede producir efectos positivos sobre el crecimiento económico, particularmente cuando los recursos son destinados a nueva infraestructura orientada a mejorar la provisión de servicios públicos o reducir restricciones de capacidad existentes.

Del mismo modo, la literatura económica ha asociado la captura del valor residual con criterios de equidad intergeneracional. En esa línea, Muñoz et al. (2022) sostienen que la continuidad de mecanismos de explotación económica sobre infraestructuras amortizadas permite distribuir de manera más equilibrada los costos y beneficios derivados de la utilización de activos públicos entre distintas generaciones de usuarios. Según los autores, ello evita que las primeras generaciones financien íntegramente infraestructura cuyos beneficios continuarán siendo aprovechados por generaciones futuras.

La experiencia comparada evidencia además la progresiva incorporación del valor residual dentro de mecanismos institucionales de financiamiento de infraestructura pública. Así, Mansilla Caro (2021), al analizar el caso chileno del Fondo de Infraestructura, sostiene que dicho esquema puede estructurar parte de sus recursos sobre la base de los valores residuales de concesiones previamente licitadas, cuya estimación depende de la proyección de flujos futuros asociados a demanda, ingresos y costos de operación y mantenimiento. Ello refleja la relevancia que adquiere el valor residual dentro de estrategias contemporáneas orientadas a monetizar activos públicos maduros y reutilizar dichos recursos en nuevos proyectos de infraestructura.

En similar sentido, Villalobos (2021) señala que el Fondo Monetario Internacional ha promovido la necesidad de incorporar una visión patrimonial más amplia dentro de la gestión financiera estatal, orientada a aprovechar económicamente los activos públicos existentes como mecanismo para fortalecer las finanzas públicas y mejorar la provisión de servicios públicos. Esta aproximación se vincula con modelos de gestión pública que consideran la capacidad económica de la infraestructura estatal como parte de las estrategias de financiamiento y sostenibilidad fiscal de largo plazo.

En atención a lo expuesto, el valor residual puede ser entendido como la expresión económica del valor remanente que conserva una infraestructura pública más allá del horizonte temporal originalmente considerado para la estructuración financiera o evaluación del proyecto concesional. Su fundamento económico se encuentra asociado a la diferencia entre la duración contractual de las concesiones y la vida útil efectiva de los activos de infraestructura, así como a la capacidad de dichos activos para continuar generando beneficios económicos futuros mediante su explotación y utilización continuada.

2.1.6.2. Naturaleza jurídica del valor residual: ¿crédito contractual, activo patrimonial o categoría híbrida?

La determinación de la naturaleza jurídica del valor residual constituye una de las cuestiones más complejas dentro del estudio contemporáneo de las concesiones de infraestructura y de los mecanismos de reciclaje de activos públicos. Ello se debe a que el valor residual se proyecta simultáneamente sobre diversas dimensiones jurídicas vinculadas a la relación concesional, la titularidad de la infraestructura pública, los derechos económicos derivados de su explotación futura y los mecanismos de financiamiento estatal asociados a la reutilización económica de activos maduros.

La complejidad de esta categoría se aprecia, en primer término, en la diversidad de tratamientos normativos y financieros que recibe en los distintos modelos concesionales comparados. En determinados sistemas jurídicos, el valor residual aparece asociado a mecanismos de reconocimiento económico a favor del concesionario al término de la relación contractual; en otros, se encuentra incorporado dentro de la lógica patrimonial de reversión gratuita de los activos al Estado; mientras que, en experiencias más recientes vinculadas al reciclaje de activos, adquiere relevancia como componente patrimonial susceptible de monetización y reutilización financiera por parte de entidades públicas especializadas.

En el ordenamiento peruano, la regulación vigente adopta como regla general una lógica de reversión plena de la infraestructura concesionada al término del contrato. El artículo 118.5 del Reglamento de la Ley N.° 32441 dispone que los contratos de APP consideran que durante su vigencia el inversionista recupera íntegramente las inversiones, costos, gastos y la rentabilidad razonable reconocida, estableciendo además que, producida la caducidad del contrato, los bienes de la concesión revierten automáticamente al Estado "sin que corresponda pago o reconocimiento alguno al Inversionista por concepto de valor residual, valor de reposición o compensación similar", salvo pacto expreso en contrario.

Esta regulación revela que el régimen peruano parte de una concepción según la cual el valor económico remanente de la infraestructura concesionada queda absorbido dentro de la lógica financiera general del contrato APP. Bajo esta aproximación, la recuperación de la inversión y de la rentabilidad reconocida se produce durante la vigencia contractual, de modo que la infraestructura revertida pasa a integrarse

plenamente a la esfera patrimonial estatal una vez concluida la concesión. La norma admite, sin embargo, la posibilidad de pactar contractualmente mecanismos distintos, lo que evidencia que el tratamiento jurídico del valor residual puede variar según la configuración económica y financiera específica de cada proyecto concesional.

La experiencia comparada muestra aproximaciones regulatorias distintas. En el caso chileno, Hinojosa et al. (2022) sostienen que las concesiones de segunda generación incorporaron mecanismos de reconocimiento del valor residual de determinadas inversiones realizadas por el concesionario, estableciendo pagos finales asociados al valor remanente de la infraestructura al término del contrato. Esta experiencia evidencia la posibilidad de estructurar contractualmente mecanismos de compensación vinculados a inversiones cuya amortización no se encuentra íntegramente agotada al momento del vencimiento concesional.

Junto a ello, el desarrollo de modelos de reciclaje de activos ha impulsado una comprensión del valor residual vinculada a su aprovechamiento patrimonial por parte del Estado. En particular, la experiencia chilena del Fondo de Infraestructura S.A. evidencia una aproximación orientada a considerar los valores residuales de concesiones maduras como fuentes de recursos para el financiamiento de nueva infraestructura pública. Sobre este punto, Mansilla Caro (2021) señala que el Fondo puede disponer de recursos en función de los valores residuales asociados a proyectos concesionales previamente licitados, cuyos flujos futuros permiten estructurar mecanismos de financiamiento para nuevas inversiones públicas.

Esta aproximación se relaciona con una concepción patrimonial de la infraestructura pública y de los derechos económicos asociados a su explotación futura. La propia regulación chilena del Fondo de Infraestructura reconoce que su patrimonio puede integrarse mediante bienes fiscales y bienes nacionales de uso público susceptibles de valoración económica. De este modo, la infraestructura pública deja de ser concebida únicamente como soporte material de la prestación de servicios y pasa a incorporarse también dentro de esquemas de gestión patrimonial orientados a la generación de valor económico para el financiamiento de nuevas inversiones.

La literatura financiera vinculada a estos modelos ha desarrollado además construcciones jurídicas asociadas a derechos futuros sobre el valor residual de las concesiones. En tal sentido, Mansilla Caro (2021), citando a González e Hinojosa (2016),

explica que el Fondo de Infraestructura puede estructurarse como titular de una opción para recibir del Estado, a valor cero, el valor residual de determinadas concesiones al término del período contractual. Esta formulación aproxima el valor residual a categorías jurídicas vinculadas a derechos de adquisición diferida sobre activos futuros derivados de infraestructura pública revertida.

Asimismo, determinados modelos concesionales han asociado el valor residual a estructuras de pasivos y activos contingentes vinculados al comportamiento futuro de la concesión. Hinojosa et al. (2022) sostienen que, en esquemas estructurados bajo mecanismos de Valor Presente de Ingresos (VPI), el eventual pago del valor residual al término de la concesión debe ser tratado como un pasivo contingente estatal, debido a que su cuantificación depende de circunstancias futuras relacionadas con la expiración efectiva del contrato y el comportamiento económico de la infraestructura. Los autores señalan además que dicho pasivo posee como contrapartida un ingreso contingente asociado a la eventual reliciación del activo y al pago efectuado por el nuevo operador privado.

En paralelo, la literatura especializada ha abordado el tratamiento contable y financiero de la infraestructura concesionada desde categorías vinculadas a la propiedad económica de los activos. Sobre este aspecto, Hinojosa et al. (2022) señalan que, conforme a los criterios contenidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, numerosos contratos APP son registrados como adquisiciones de activos mediante arrendamientos financieros imputados, debido a la similitud económica existente entre ambos mecanismos. Bajo esta aproximación, la infraestructura concesionada puede considerarse económicamente vinculada al Estado aun durante la vigencia de la explotación privada.

Los mismos autores identifican además un tratamiento alternativo consistente en registrar la transferencia de la propiedad legal y económica de la infraestructura al término del contrato como una transferencia de capital desde la entidad privada hacia el Estado. Esta aproximación evidencia que la reversión de la infraestructura concesionada puede proyectarse simultáneamente sobre dimensiones patrimoniales, financieras y contables vinculadas a la titularidad económica del activo y a la incorporación definitiva de su valor dentro del patrimonio estatal.

La comprensión jurídica del valor residual también se vincula con la propia naturaleza de los modelos de reciclaje de activos públicos. Villalobos Carballo (2021) sostiene que dichos esquemas se estructuran como modelos APP en los cuales se concede temporalmente al sector privado la explotación, operación, mantenimiento y mejora de infraestructura pública existente, manteniéndose en todo momento la titularidad estatal del activo. Desde esta perspectiva, el reciclaje de activos no constituye un mecanismo de privatización de infraestructura pública, sino una modalidad de explotación temporal de activos cuya propiedad permanece asociada al Estado.

La incorporación progresiva de estos modelos en distintas legislaciones comparadas evidencia además una tendencia orientada a reconocer valor económico a la infraestructura pública madura y a sus flujos futuros de explotación. Así, Villalobos Carballo (2021) destaca que Costa Rica incorporó expresamente mecanismos de reciclaje de activos mediante la Ley N.° 9701 de 2019, introduciendo dentro de su legislación concesional herramientas vinculadas al aprovechamiento económico de infraestructura pública existente.

Dentro de estos esquemas adquiere relevancia la noción de "valor de retención", entendida por Villalobos Carballo (2021) como el valor presente de los dividendos que el proyecto generaría para el Estado en caso de mantener la infraestructura bajo gestión pública directa. Esta categoría evidencia que el valor residual puede proyectarse también sobre decisiones vinculadas a la continuidad de la explotación estatal, la monetización del activo o la estructuración de nuevos esquemas concesionales.

En atención a lo expuesto, la literatura especializada y las experiencias comparadas evidencian que el valor residual constituye una categoría jurídica de naturaleza compleja, cuya configuración depende de la estructura económica y contractual de cada modelo concesional. Su tratamiento normativo puede proyectarse sobre mecanismos de reversión patrimonial al Estado, esquemas de reconocimiento económico al concesionario, estructuras de activos y pasivos contingentes, así como sobre instrumentos de monetización y gestión patrimonial de infraestructura pública madura dentro de modelos contemporáneos de reciclaje de activos.

2.1.6.3.Métodos de cálculo y estándares de valorización: una aproximación teórica

La determinación del valor residual constituye uno de los aspectos más relevantes dentro de la estructuración económica y financiera de proyectos de infraestructura concesionada. La necesidad de cuantificar el valor económico remanente de los activos al término del horizonte concesional ha dado lugar al desarrollo de diversos métodos de valorización orientados a estimar los beneficios futuros asociados a la infraestructura, así como su capacidad de generación de ingresos más allá del período originalmente considerado para la recuperación de la inversión.

La literatura especializada identifica múltiples metodologías aplicables a la estimación del valor residual, las cuales responden a distintas aproximaciones financieras, económicas y contables. Estas metodologías varían según el tipo de infraestructura, el modelo concesional empleado, la naturaleza de los flujos futuros proyectados y el nivel de incertidumbre asociado al comportamiento económico del activo.

a) Método del valor presente de beneficios netos futuros

Uno de los métodos más utilizados corresponde al denominado método del valor presente de los beneficios netos futuros. Según Hinojosa et al. (2022), esta metodología parte de la premisa de que el valor residual no puede determinarse únicamente a partir del valor físico o contable de los activos al término de su vida útil, sino a partir de los beneficios económicos que continúan generándose fuera del horizonte original de evaluación del proyecto. Bajo esta lógica, el cálculo del valor residual se estructura considerando los flujos netos futuros que permanecen excluidos del flujo de caja originalmente proyectado.

Este método se encuentra directamente asociado a la capacidad futura de explotación económica de la infraestructura. La estimación del valor residual supone proyectar ingresos, costos operativos, mantenimiento y demanda futura del activo durante el período restante de su vida útil. Posteriormente, dichos flujos son descontados a valor presente mediante una tasa de actualización que refleje las condiciones financieras y los riesgos asociados al proyecto. En consecuencia, el valor residual aparece vinculado a la capacidad del activo para continuar generando beneficios económicos luego de concluido el período concesional inicialmente previsto.

b) Método de depreciación lineal

Otra metodología frecuentemente utilizada corresponde al método de depreciación lineal. Hinojosa et al. (2022) señalan que este enfoque parte de la premisa de que el valor del proyecto depende de la capacidad económica que conserva el activo desde el momento en que se realiza la valorización. Bajo este método, la estimación del valor residual considera elementos como el flujo de caja de un año representativo, la depreciación anual de los activos y la tasa de retorno social aplicable al proyecto.

La lógica subyacente a esta metodología consiste en aproximar el valor económico que un potencial adquirente estaría dispuesto a pagar por la infraestructura considerando el desgaste acumulado del activo y la vida útil remanente que aún conserva. En este contexto, la depreciación funciona como mecanismo de distribución progresiva del valor económico de la infraestructura a lo largo de su utilización, permitiendo identificar la porción de valor que permanece vigente al momento de culminar el horizonte concesional.

c) Método del Valor Presente Ajustado (VPA o APV)

Junto a las metodologías tradicionales, la literatura financiera especializada ha incorporado modelos de valorización más complejos orientados a proyectos de infraestructura de gran escala y a estructuras financieras dinámicas. Entre ellos destaca el método del Valor Presente Ajustado (VPA o APV, por sus siglas en inglés). Mansilla Caro (2021) explica que este modelo calcula el valor del proyecto considerando tanto el valor presente del proyecto puro como el ahorro tributario derivado de la utilización de deuda en la estructura financiera de la concesión.

La aplicación de este método adquiere especial relevancia en proyectos concesionales altamente apalancados o en modelos de monetización de infraestructura madura. Asimismo, el autor señala que este tipo de valorizaciones puede complementarse con simulaciones estocásticas, como los modelos de Montecarlo, orientadas a estimar escenarios probabilísticos respecto del comportamiento futuro de los flujos asociados al valor residual. Estas herramientas permiten incorporar dentro de la valorización variables relacionadas con demanda futura, comportamiento tarifario, costos operativos y riesgos financieros asociados a la infraestructura.

d) Método basado en opciones reales

La doctrina económica también ha desarrollado aproximaciones basadas en modelos de opciones reales aplicadas a infraestructura pública. Sobre este punto, Mansilla

Caro (2021), citando a González e Hinojosa (2016), expone el caso del Fondo de Infraestructura chileno, respecto del cual se plantea la existencia de una opción para recibir del Estado el valor residual de una concesión a precio cero en un momento futuro determinado. Bajo esta aproximación, el valor residual puede analizarse como un derecho económico futuro susceptible de valorización financiera mediante técnicas similares a las utilizadas en mercados de opciones.

Este tipo de modelos adquiere especial importancia en esquemas de reciclaje de activos y en estructuras de monetización de infraestructura madura, donde el valor económico del activo depende de la capacidad futura de explotación y de las expectativas asociadas a los flujos que continuará generando la infraestructura luego de concluida la concesión original.

e) Modelos de Valor Presente de Ingresos (VPI)

Determinados modelos concesionales incorporan mecanismos específicos para determinar el valor residual en función del comportamiento efectivo de los ingresos del proyecto. Uno de los casos más relevantes corresponde a los esquemas de Valor Presente de Ingresos (VPI). Según Hinojosa et al. (2022), bajo este sistema la concesión concluye cuando el concesionario alcanza un monto objetivo de ingresos previamente establecido contractualmente. En consecuencia, el valor residual depende del momento efectivo en que se produce la expiración de la concesión y de los flujos económicos remanentes asociados a la infraestructura.

La utilización de modelos VPI evidencia que el valor residual puede configurarse como una variable dinámica sujeta al comportamiento económico real de la concesión. La determinación del monto residual requiere considerar factores relacionados con demanda efectiva, ingresos percibidos, comportamiento tarifario y condiciones de operación de la infraestructura durante la ejecución contractual.

f) Estándares tarifarios y valorización económica de mercado

La estructuración financiera de los proyectos APP exige incorporar dentro de los modelos económicos tanto compromisos firmes como contingentes asociados a la concesión. En el caso peruano, el artículo 48.1 del Reglamento de la Ley N.° 32441 establece que el modelo económico-financiero de los proyectos APP debe incluir el flujo de caja proyectado del Estado, incorporando compromisos firmes, compromisos

contingentes, costos de interferencias, adquisiciones, expropiaciones, reubicaciones, reasentamientos e ingresos esperados, entre otros elementos relevantes para la sostenibilidad financiera del proyecto. Esta regulación evidencia la importancia de desarrollar mecanismos de valorización suficientemente consistentes para proyectar adecuadamente los efectos económicos derivados de la infraestructura concesionada.

La valorización del valor residual también se encuentra estrechamente vinculada a los sistemas tarifarios aplicables a la infraestructura pública. Sobre este aspecto, Muñoz et al. (2022) destacan la utilización de modelos de tarificación eficiente inspirados en la teoría de Ramsey (1927), conforme a los cuales los precios aplicables a los distintos tipos de usuarios son determinados considerando la elasticidad-precio de la demanda asociada a cada segmento. Este tipo de mecanismos influye directamente sobre la estimación de los ingresos futuros de la infraestructura y, por tanto, sobre la cuantificación económica del valor residual.

En los modelos contemporáneos de reciclaje de activos, la valorización del valor residual también se relaciona con estándares de mercado aplicables a la monetización de infraestructura pública. Chalmers, Liu y Phan Hoang Viet (2018) sostienen que la viabilidad de los esquemas de reciclaje depende de que la venta o concesión de los activos permita obtener al menos su fair market value. Este estándar implica que la valorización de la infraestructura debe reflejar razonablemente el valor económico que el mercado atribuye a los flujos futuros asociados a la explotación del activo.

La experiencia comparada evidencia además que la valorización del valor residual puede expresarse económicamente mediante pagos efectuados por nuevos operadores privados al momento de relicitar la infraestructura concesionada. Sobre este punto, Hinojosa et al. (2022) señalan que, en determinados esquemas, el nuevo concesionario realiza un pago up front asociado al valor residual de la obra al momento de asumir la nueva explotación del activo. Dicho pago constituye una manifestación económica concreta de la valorización atribuida a la infraestructura madura y a los flujos futuros derivados de su explotación.

En atención a lo expuesto, la determinación del valor residual en las concesiones de infraestructura involucra la utilización de múltiples metodologías financieras y económicas orientadas a estimar el valor remanente asociado a la vida útil futura de los activos concesionados. Estas metodologías incorporan variables relacionadas con flujos

futuros de ingresos, comportamiento tarifario, depreciación, demanda proyectada, estructura financiera y riesgos asociados a la explotación de la infraestructura. Asimismo, la experiencia comparada evidencia una creciente sofisticación de los mecanismos de valorización aplicables al valor residual, particularmente en contextos vinculados a reciclaje de activos y monetización de infraestructura pública madura.

2.1.7. El reciclaje de activos como mecanismo jurídico-financiero post-vencimiento

El reciclaje de activos constituye un mecanismo de gestión de infraestructura pública que ha adquirido creciente relevancia dentro de los modelos contemporáneos de APP, especialmente en contextos de restricción fiscal y necesidad de ampliación de la inversión en infraestructura. Su lógica se articula alrededor de la utilización económica de activos públicos existentes mediante esquemas concesionales o contractuales que permiten capturar el valor económico futuro de la infraestructura ya desarrollada y destinar dichos recursos al financiamiento de nuevos proyectos.

La literatura especializada coincide en definir el reciclaje de activos como un proceso mediante el cual el Estado transfiere al sector privado la operación, mantenimiento, explotación o gestión de infraestructura pública existente, a cambio de contraprestaciones económicas que posteriormente son reinvertidas en nueva infraestructura pública. En esa línea, Muñoz, Hinojosa, Mansilla, Gómez Reino y Reyes-Tagle (2021) sostienen que el reciclaje de activos consiste en un proceso en el cual el gobierno "concesiona, arrienda o genera con el sector privado contratos de APP de activos públicos con la finalidad de reinvertir los recursos derivados de estos procesos [...] en nuevos proyectos de infraestructura", precisando que "la 'vieja' infraestructura financia la nueva". Esta definición incorpora el núcleo conceptual del mecanismo: la utilización del valor económico remanente de activos existentes para alimentar nuevos ciclos de inversión pública.

En similar sentido, Hinojosa et al. (2022) definen el reciclaje de activos como el proceso mediante el cual el Estado concesiona o arrienda activos públicos "subutilizados y/o no tarificados" al sector privado con el objeto de reinvertir los recursos generados en nuevos proyectos de infraestructura. Desde la literatura anglosajona, Marsh & McLennan Companies (2018) conceptualiza el asset recycling como la "monetización de activos públicos existentes mediante su venta o arrendamiento al sector privado, reinvirtiendo todos los fondos obtenidos en nueva infraestructura". En todos los casos, la doctrina identifica dos componentes esenciales del modelo: por un lado, la monetización de activos

públicos existentes y, por otro, la reinversión de los recursos obtenidos en nueva infraestructura.

Esta estructura revela que el reciclaje de activos no se limita a una técnica de financiamiento, sino que constituye un esquema jurídico-financiero basado en la prolongación económica del ciclo de vida de la infraestructura pública. La lógica subyacente consiste en reconocer que determinados activos públicos continúan generando valor económico aun después de haber culminado su etapa inicial de recuperación de inversiones. Precisamente por ello, Hinojosa et al. (2022) afirman que "la lógica de los esquemas de valorización de activos públicos se basa en la idea de poder capturar el valor del uso futuro de los activos para reinvertir en activos de infraestructura".

Bajo esta perspectiva, el reciclaje de activos se vincula directamente con la etapa post-vencimiento de las concesiones. En efecto, una vez concluido el plazo concesional y revertida la infraestructura al Estado, el activo mantiene capacidad de generación de flujos económicos derivados de su utilización futura. El vencimiento contractual no implica el agotamiento económico de la infraestructura, sino la posibilidad de iniciar nuevos ciclos concesionales, de operación privada o de monetización del valor residual del activo.

La doctrina económica del reciclaje sostiene precisamente que los activos concesionales conservan valor económico más allá del período de autofinanciamiento inicial. Muñoz et al. (2022) señalan que el modelo busca "tarificar más allá del período de autofinanciamiento" con la finalidad de generar recursos destinados a financiar nueva infraestructura. Ello supone reconocer que la infraestructura pública posee una vida útil económica más extensa que el período originalmente requerido para recuperar la inversión inicial.

En consecuencia, el reciclaje de activos introduce una lógica de continuidad económica dentro del ciclo concesional. La infraestructura deja de ser concebida como un activo cuyo valor económico se extingue con la terminación del contrato y pasa a entenderse como un activo susceptible de sucesivas valorizaciones, reutilizaciones y relicitaciones. Hinojosa et al. (2022) explican que el modelo busca "optimizar y capturar el valor del activo a lo largo de su vida útil", permitiendo financiar rehabilitación, nueva infraestructura o futuros ciclos concesionales.

Esta concepción se encuentra estrechamente relacionada con la noción de valor residual de la infraestructura pública. En términos económicos, el valor residual representa la capacidad remanente del activo para continuar generando utilidad, ingresos o beneficios económicos después de concluido el período contractual inicial. A partir de esta idea, la doctrina del reciclaje sostiene que la infraestructura pública no agota su valor con la recuperación de la inversión inicial, sino que conserva capacidad de explotación futura susceptible de monetización.

Precisamente por ello, Hinojosa et al. (2022) proponen estructurar esquemas concesionales basados en "ciclos continuos de relicitación", en los cuales el valor residual del activo sea reconocido y capturado mediante nuevos contratos concesionales. Bajo esta lógica, el vencimiento contractual deja de representar el cierre definitivo del aprovechamiento económico de la infraestructura y se transforma en un punto de transición hacia nuevos ciclos de explotación, mantenimiento y reinversión.

Desde la perspectiva contractual, el reciclaje de activos se estructura normalmente mediante concesiones brownfield o contratos APP sobre infraestructura existente. Villalobos Carballo (2021) explica que el modelo consiste en concesionar al sector privado "la explotación de una infraestructura junto con la responsabilidad de operación, mantenimiento y mejora de la misma", agregando que el privado reconoce al Estado "un pago inicial o periódico" por el aprovechamiento del activo previamente construido. De este modo, el esquema combina dos dimensiones: la transferencia temporal de la gestión del activo y la monetización de su valor económico futuro.

En similar sentido, el mismo autor sostiene que el Estado encarga al privado "la operación, el mantenimiento, la ampliación o la reparación, así como la explotación de un activo público existente", mientras el concesionario reconoce contraprestaciones económicas derivadas de dicha explotación. Esta estructura contractual evidencia que el objeto central del reciclaje no es la construcción inicial de infraestructura, sino la administración eficiente de activos existentes durante etapas posteriores de su vida útil.

La doctrina enfatiza precisamente que el núcleo funcional del reciclaje se encuentra en la operación y mantenimiento de la infraestructura. Muñoz et al. (2021) sostienen que "el elemento esencial y foco del reciclaje no es la construcción en sí de la infraestructura, sino la intervención del sector privado como operador", interesado en preservar adecuadamente el activo para asegurar los retornos esperados durante la

vigencia contractual. En consecuencia, el modelo desplaza el énfasis desde la creación originaria de infraestructura hacia la gestión eficiente del activo público ya existente.

Ello se vincula con una aproximación de ciclo de vida completo de la infraestructura pública. Villalobos Carballo (2021) sostiene que resulta necesario estructurar proyectos considerando "todo el ciclo de vida, a saber: diseño, construcción, mantenimiento, operación y riesgos inherentes", privilegiando así la preservación del valor del activo a lo largo del tiempo. Desde esta perspectiva, el reciclaje de activos se presenta como un mecanismo orientado a maximizar la durabilidad económica y funcional de la infraestructura pública.

Esta lógica también posee implicancias en materia de incentivos contractuales. Muñoz et al. (2021) afirman que los esquemas APP generan incentivos adecuados para que el privado adopte decisiones eficientes de construcción, operación y mantenimiento, "extendiendo la vida útil del activo, dado que ello afectará sus propios beneficios futuros". El reciclaje de activos presupone, por tanto, una relación entre incentivos económicos privados y preservación del valor público de la infraestructura.

Desde el punto de vista jurídico, el reciclaje de activos no implica la privatización definitiva de la infraestructura pública. La doctrina especializada insiste en distinguir ambos fenómenos. Villalobos Carballo (2021) señala expresamente que, aunque se transfieren riesgos y responsabilidades al sector privado, "el activo se mantiene siempre como propiedad del Estado", razón por la cual el reciclaje no debe ser entendido como una forma de privatización. La titularidad pública del activo subsiste durante todo el ciclo concesional, incluso cuando su explotación económica es temporalmente atribuida al privado.

Esta precisión resulta particularmente relevante debido a que el reciclaje de activos opera sobre infraestructura pública ya existente y generalmente vinculada a servicios de interés general. Por ello, la técnica jurídica utilizada suele consistir en concesiones temporales, arrendamientos operativos o esquemas APP de operación y mantenimiento, manteniéndose inalterada la titularidad estatal sobre la infraestructura.

En el plano financiero, el reciclaje de activos responde a la necesidad de ampliar las fuentes de financiamiento de infraestructura sin incrementar significativamente los niveles de endeudamiento público. Marsh & McLennan Companies (2018) sostiene que el asset recycling permite desarrollar nueva infraestructura "sin incrementar la deuda

pública", mientras que Muñoz et al. (2021) señalan que el modelo contribuye a "relajar la restricción de financiamiento del Estado". De esta manera, el mecanismo busca transformar activos existentes en nuevas fuentes de liquidez e inversión pública.

La literatura especializada vincula esta lógica con la existencia de restricciones fiscales estructurales. Marsh & McLennan Companies (2018) explica que el reciclaje surge particularmente en contextos donde "un gobierno posee un presupuesto limitado para destinar a inversión en infraestructura". En tales escenarios, el aprovechamiento económico de infraestructura ya existente permite generar recursos adicionales sin recurrir exclusivamente al endeudamiento o a incrementos tributarios.

A ello se añade la idea de los fondos revolventes de infraestructura. Hinojosa et al. (2022) sostienen que el reciclaje permite "alimentar fondos revolventes de infraestructura" mediante la captura de valores residuales y flujos económicos generados por activos públicos. Bajo este esquema, los recursos obtenidos por una concesión pueden reinvertirse sucesivamente en nuevos proyectos, generando ciclos continuos de financiamiento de infraestructura pública.

La doctrina también identifica fundamentos económicos vinculados a la equidad intergeneracional. Muñoz et al. (2022) sostienen que mantener la tarificación de determinados activos más allá de su período inicial de autofinanciamiento evita que las generaciones actuales subsidien íntegramente infraestructura que beneficiará igualmente a generaciones futuras. En consecuencia, el reciclaje de activos incorpora una lógica de distribución intertemporal de costos y beneficios asociados a la infraestructura pública.

Asimismo, diversos autores sostienen que el reciclaje puede producir efectos positivos sobre el crecimiento económico. Muñoz et al. (2021) concluyen que el modelo "contribuiría a incrementar el crecimiento económico", particularmente porque amplía las posibilidades de financiamiento de infraestructura y permite reutilizar recursos derivados de activos ya operativos. La infraestructura deja así de ser concebida exclusivamente como gasto público acumulado y pasa a entenderse como un activo económico susceptible de generar nuevos ciclos de inversión.

Desde una perspectiva institucional, la viabilidad del reciclaje de activos depende de determinados presupuestos regulatorios y de gobernanza. Villalobos Carballo (2021) destaca la importancia de contar con estabilidad institucional, adecuada estructuración contractual y transparencia en los procesos concesionales. Asimismo, Marsh &

McLennan Companies (2018) advierte que la aceptación pública constituye un elemento esencial, especialmente en países donde experiencias previas de privatización hayan generado resistencias políticas o sociales.

Finalmente, el reciclaje de activos revela una transformación en la manera de comprender la infraestructura pública dentro de los sistemas modernos de APP. La infraestructura deja de ser concebida únicamente como un bien público financiado íntegramente mediante recursos fiscales y pasa a ser entendida como un activo económico capaz de generar flujos financieros futuros, susceptibles de reutilización para financiar nuevas inversiones. En esa lógica, el vencimiento concesional adquiere especial relevancia, pues constituye el momento en el cual el Estado recupera la disponibilidad jurídica y económica del activo y puede decidir su reutilización mediante nuevos esquemas de explotación, monetización o relicitación.

En la literatura especializada, el reciclaje de activos es presentado como un mecanismo jurídico-financiero asociado a las etapas posteriores al vencimiento concesional, orientado a prolongar el aprovechamiento económico de la infraestructura pública más allá del contrato originario. Su funcionamiento se vincula con la captura del valor residual de activos existentes, la reutilización de flujos económicos futuros y la estructuración de nuevos ciclos concesionales o contractuales destinados al financiamiento de infraestructura adicional. Asimismo, la doctrina destaca que estos esquemas suelen desarrollarse preservando la titularidad pública de los activos y asegurando la continuidad de su utilización económica y funcional.

2.1.8. Experiencias de derecho comparado en la gestión del vencimiento concesional

El estudio del vencimiento de las concesiones y de la gestión de los activos revertidos al Estado ha adquirido creciente relevancia en diversos ordenamientos jurídicos, especialmente ante la necesidad de asegurar la continuidad de los servicios públicos y aprovechar económicamente la infraestructura desarrollada durante la vigencia de los contratos concesionales. En este contexto, distintos países han implementado mecanismos normativos e institucionales orientados a gestionar la etapa posterior al vencimiento de las concesiones, incorporando figuras como la relicitación, el reciclaje de activos, la captura del valor residual y la optimización de infraestructura existente. A continuación, se examinan las experiencias de Chile, Colombia, Australia y Costa Rica,

por constituir referentes relevantes en la regulación y gestión de la infraestructura pública una vez concluida la relación concesional.

2.1.8.1.Chile: el modelo de segunda generación y el Fondo de Infraestructura

La experiencia chilena constituye uno de los desarrollos comparados más relevantes en materia de gestión del vencimiento de concesiones de infraestructura pública, particularmente por haber incorporado una institucionalidad específica orientada al aprovechamiento económico de las concesiones maduras y sus valores residuales. A diferencia de otros modelos concesionales centrados exclusivamente en la adjudicación y ejecución de contratos, el esquema chileno comenzó progresivamente a incorporar mecanismos vinculados a la etapa post-vencimiento, especialmente a través de la denominada "segunda generación" de concesiones y la creación del Fondo de Infraestructura.

El sistema concesional chileno se estructuró originalmente sobre la base del Decreto Supremo N.° 900 de 1996, que aprobó el texto refundido de la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Sin embargo, conforme las primeras concesiones comenzaron a aproximarse a su vencimiento, surgió la necesidad de desarrollar mecanismos institucionales que permitieran gestionar los activos revertidos y aprovechar económicamente la infraestructura ya construida. En este contexto, la Ley N.° 21.082, promulgada en marzo de 2018 y operativa desde enero de 2019, creó el Fondo de Infraestructura S.A., posteriormente denominado "Desarrollo País", bajo la estructura de una sociedad anónima estatal conformada mayoritariamente por el Fisco de Chile y, en menor medida, por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

La doctrina especializada ha destacado el carácter innovador de este modelo institucional. En esa línea, González e Hinojosa sostienen que "El Fondo de Infraestructura de Chile es una iniciativa inédita ya que ningún país había utilizado el valor residual económico de su propia infraestructura para estructurar un fondo para infraestructura que garantizara inversión en el largo plazo" (citado en Mansilla Caro, 2021, p. 94). Este diseño parte de una premisa económica vinculada a la existencia de infraestructura cuya vida útil excede el plazo originalmente pactado en la concesión. En efecto, "el valor del fondo se genera por la diferencia entre la vida útil de los activos

utilizados en la concesión y el plazo de la concesión" (González, 2018, citado en Mansilla Caro, 2021, p. 95).

El mecanismo central del modelo chileno se articula a través de la relicitación de concesiones vencidas. Según explican Kliwadenko Richaud y Ugalde Silva (2021), "La idea central de este fondo era poder contar con una institución independiente de la Administración y del Fisco, para la utilización de los recursos obtenidos del valor residual de las concesiones, que se refiere a los recursos que se generan al momento de expirar la vigencia de una concesión de obra pública" (p. 5). En términos operativos, ello supone que, una vez vencida la concesión original, el activo puede ser nuevamente licitado, generándose un valor económico asociado a la explotación futura de una infraestructura ya construida. Así, los mismos autores precisan que "si la nueva concesión conserva la misma tarifa de peaje que la anterior —o una similar—, entonces existe un valor económico asociado a relicitar la concesión, al cual se denomina valor residual" (Kliwadenko Richaud & Ugalde Silva, 2021, p. 5).

Desde el punto de vista jurídico-organizacional, el Fondo de Infraestructura fue concebido con amplias facultades para participar en el desarrollo y financiamiento de proyectos de infraestructura. En particular, "La Ley encomienda al Fondo un rol activo en actividades empresariales de inversión y desarrollo de proyectos de infraestructura. En concreto, el artículo 4 establece dos tareas esenciales: Financiar o invertir en proyectos de infraestructura, tanto de forma directa como a través de terceros... Construir, ampliar, reparar, conservar, explotar y desarrollar dichos proyectos de infraestructura" (Kliwadenko Richaud & Ugalde Silva, 2021, p. 6). Esta configuración institucional busca dotar al Fondo de capacidad operativa suficiente para administrar recursos provenientes de concesiones maduras y destinarlos a nuevas inversiones en infraestructura pública.

Asimismo, uno de los aspectos desarrollados por la doctrina chilena se refiere al diseño institucional y al grado de autonomía del Fondo respecto del poder político. Sobre este punto, Kliwadenko Richaud y Ugalde Silva (2021) señalan que "las empresas públicas poseen mayor independencia y autonomía respecto del Gobierno central; y si bien es el presidente quien designa a los directores, estos últimos no pueden ser removidos por la mera voluntad de la autoridad política" (p. 18). Esta característica ha sido presentada como un mecanismo orientado a otorgar estabilidad institucional y continuidad técnica en la gestión de infraestructura de largo plazo.

No obstante, la experiencia chilena también ha dado lugar a ciertos cuestionamientos doctrinales vinculados a los riesgos que puede generar la concentración económica en procesos de relicitación de infraestructura estratégica. En este sentido, Kliwadenko Richaud y Ugalde Silva advierten que "los grandes proyectos de infraestructura normalmente confieren un alto poder de mercado, debido a la ausencia de sustitutos equivalentes" (2021, p. 25), situación que podría permitir mantener precios superiores a los que existirían bajo escenarios plenamente competitivos. Junto con ello, la doctrina también ha planteado debates relacionados con los mecanismos de fiscalización, transparencia y control aplicables al Fondo, especialmente considerando su naturaleza híbrida entre empresa pública y entidad vinculada a la gestión de recursos provenientes de infraestructura concesionada.

En términos generales, la experiencia chilena evidencia el desarrollo de una institucionalidad específicamente orientada a la etapa posterior al vencimiento concesional, incorporando mecanismos de relicitación y administración de recursos derivados de infraestructura revertida al Estado. Asimismo, constituye uno de los pocos modelos comparados que ha desarrollado normativamente la noción de valor residual concesional como parte del financiamiento de infraestructura pública de largo plazo.

2.1.8.2.Colombia: el FONDES y el marco legal de 2019

En el caso colombiano, la regulación del vencimiento concesional y del aprovechamiento económico de los activos revertidos adquirió especial relevancia a partir de las reformas introducidas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019. A diferencia del modelo chileno, que creó una institucionalidad autónoma y especializada para gestionar el valor residual de las concesiones, Colombia optó por incorporar el reciclaje de activos dentro de una estrategia normativa más amplia vinculada al financiamiento de infraestructura pública y al fortalecimiento de mecanismos de inversión de largo plazo.

En términos conceptuales, el modelo colombiano parte de la noción de «reciclaje de activos», entendida como un mecanismo mediante el cual los recursos generados por infraestructura pública existente son reutilizados para financiar nueva infraestructura. En esa línea, Muñoz et al. (2021) definen el reciclaje de activos como un proceso mediante el cual los gobiernos concesionan, arriendan o estructuran contratos APP sobre activos

públicos existentes con la finalidad de reinvertir los recursos obtenidos en nuevos proyectos de infraestructura, de modo que la infraestructura existente financie la creación de nueva infraestructura (p. 5).

Sobre esta base conceptual, la reforma colombiana incorporó expresamente el valor residual de las concesiones como fuente de financiamiento estatal. En efecto, el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 estableció lo siguiente:

> "Además de las anteriores fuentes de financiación y pago, se podrán utilizar recursos de otras fuentes como valor residual de concesiones..."

De manera complementaria, el artículo 56 de la misma norma dispuso la creación del Fondo Nacional de Desarrollo de Infraestructura (FONDES), señalando que:

> "El objeto del FONDES será la inversión y financiamiento de proyectos de infraestructura, así como la inversión en el capital social de empresas de servicios públicos mixtas u oficiales".

La implementación operativa de este esquema se desarrolló posteriormente mediante el Decreto 277 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que formalizó la creación del FONDES y precisó la composición de su patrimonio. Al respecto, Muñoz et al. (2021) explican que la posibilidad de implementar mecanismos de reciclaje de activos fue incorporada en la reforma tributaria de 2019 y posteriormente materializada mediante la creación del FONDES, cuyo patrimonio quedó integrado, entre otros recursos, por el valor residual de concesiones (p. 6).

Desde la perspectiva institucional, el modelo colombiano presenta una arquitectura normativa escalonada. La Ley 80 de 1993 y la Ley 1508 de 2012 mantuvieron las reglas generales aplicables a la reversión de activos en contratos APP, mientras que la Ley 1955 de 2019 incorporó el valor residual como una categoría jurídica expresamente vinculada al financiamiento de infraestructura pública. Esta técnica normativa permitió introducir mecanismos de reciclaje de activos sin necesidad de reformar integralmente el régimen concesional colombiano.

No obstante, la experiencia colombiana también ha puesto de relieve las complejidades jurídicas y operativas asociadas a la reversión de infraestructura concesionada. En relación con ello, Siqueira et al. (2021) advierten que los procesos de reversión suelen presentar dificultades debido a la falta de definición precisa de los

derechos sobre determinados activos tangibles e intangibles, así como a la incertidumbre respecto de las condiciones en las que estos deben ser transferidos al término de la concesión (p. 7).

Asimismo, los mismos autores identifican una preocupación regional relacionada con el vencimiento progresivo de contratos APP suscritos desde la década de 1990. Según señalan, una parte importante de los proyectos de infraestructura desarrollados bajo esquemas APP en América Latina y el Caribe se aproxima a sus fechas de terminación, mientras que la regulación sobre las consecuencias jurídicas y operativas de dicha terminación continúa siendo insuficiente, especialmente en los supuestos de terminación anticipada (Siqueira et al., 2021, p. 6).

En el plano operativo, Colombia también desarrolló instrumentos específicos orientados a gestionar la transición derivada del vencimiento concesional. Entre ellos destaca el Manual de Reversiones elaborado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para concesiones de quinta generación (5G), el cual establece procedimientos técnicos para la identificación, inventario y transferencia de bienes vinculados a la concesión, incluyendo predios, obras civiles, estaciones de peaje, equipamiento y demás activos asociados al proyecto. Este instrumento constituye una referencia relevante en materia de gestión administrativa de la reversión concesional.

Por otro lado, la literatura especializada colombiana ha resaltado la importancia de contar con reglas claras respecto a la terminación contractual y la reversión de activos para garantizar la estabilidad financiera de los proyectos APP. En ese sentido, Siqueira et al. (2021) sostienen que la previsibilidad de las compensaciones derivadas de la terminación anticipada constituye un factor determinante para la bancabilidad de los proyectos, pues contribuye a mejorar las condiciones de financiamiento, ampliar los plazos crediticios y reducir los costos asociados al financiamiento privado (p. 40).

En consecuencia, el caso colombiano evidencia una tendencia regional orientada a incorporar el valor residual de las concesiones como mecanismo de financiamiento de nueva infraestructura, articulando instrumentos legales, financieros y administrativos vinculados a la etapa de vencimiento concesional. Al mismo tiempo, demuestra que la regulación de esta etapa continúa enfrentando desafíos relevantes relacionados con la reversión operativa, la claridad de las reglas aplicables y la necesidad de un adecuado

desarrollo reglamentario para asegurar la implementación efectiva de los mecanismos creados por ley.

2.1.8.3.Australia: la Asset Recycling Initiative

La experiencia australiana constituye uno de los referentes más relevantes en materia de reciclaje de activos aplicado al financiamiento de infraestructura pública. A diferencia de los modelos desarrollados en Chile y Colombia, que se estructuran principalmente alrededor de la captura del valor residual de concesiones próximas a vencer, el caso australiano se configuró como un sistema de incentivos fiscales federales destinado a promover que los estados monetizaran activos públicos existentes y reinvirtieran los recursos obtenidos en nueva infraestructura.

El programa fue implementado mediante el National Partnership Agreement on Asset Recycling de 2014, suscrito en el marco del Council of Australian Governments (COAG). Su objetivo consistía en enfrentar las restricciones presupuestales de los estados y territorios australianos, incentivando la transferencia o concesión de activos públicos para liberar capital e incrementar la inversión en infraestructura productiva (Commonwealth of Australia, 2014). De esta manera, el reciclaje de activos fue concebido como una herramienta para transformar infraestructura madura o ya operativa en nuevas fuentes de financiamiento de proyectos estratégicos.

En términos conceptuales, el modelo australiano partía de la idea de que la infraestructura pública existente podía ser monetizada mediante ventas, arrendamientos o concesiones al sector privado, destinándose posteriormente los recursos generados a la construcción de nueva infraestructura. En ese sentido, Blair et al. (2018), citado en Mansilla Caro (2021), definen el reciclaje de activos como un mecanismo mediante el cual los gobiernos reutilizan el valor económico de activos públicos existentes para financiar nuevas inversiones en infraestructura.

El elemento distintivo del esquema australiano fue la creación de un incentivo económico federal directo. El acuerdo estableció que el gobierno federal otorgaría a los estados participantes un pago adicional equivalente al 15% de los recursos obtenidos por la monetización de activos, siempre que dichos recursos fueran efectivamente reinvertidos en nueva infraestructura (Commonwealth of Australia, 2014). Asimismo, el programa definió indicadores de desempeño vinculados al valor de los activos

monetizados, al monto reinvertido y al valor total de infraestructura adicional desarrollada bajo el esquema.

Desde el punto de vista financiero, el programa contempló inicialmente un fondo federal aproximado de AUD 5.000 millones para incentivos. Sin embargo, según la evaluación posterior elaborada por The Treasury (2019), únicamente se comprometieron alrededor de AUD 2.300 millones y participaron solo tres de las ocho jurisdicciones australianas: Nueva Gales del Sur, el Territorio de la Capital Australiana y el Territorio del Norte. Asimismo, el valor total de los activos monetizados bajo el programa superó los AUD 15.000 millones antes del cierre anticipado del esquema en junio de 2016.

El caso más representativo fue el desarrollado por el estado de Nueva Gales del Sur (New South Wales), que monetizó las redes eléctricas TransGrid y Ausgrid por aproximadamente AUD 10.260 millones y destinó los recursos obtenidos al financiamiento del proyecto Sydney Metro. La literatura especializada considera este caso como uno de los ejemplos más exitosos de reciclaje de activos, debido a que permitió adelantar significativamente la ejecución de infraestructura ferroviaria estratégica.

No obstante, la experiencia australiana también evidenció importantes limitaciones políticas e institucionales. Diversos estados australianos, como Queensland y Australia Occidental, rechazaron adherirse al programa debido a la resistencia política frente a la privatización o concesión de activos públicos considerados estratégicos. Esta situación mostró que la implementación de mecanismos de reciclaje de activos depende no solo de incentivos financieros adecuados, sino también de consensos políticos e institucionales suficientes para legitimar la monetización de infraestructura pública.

Adicionalmente, la Productivity Commission (2014) formuló observaciones críticas respecto del diseño del programa, señalando que la vinculación directa entre monetización de activos y reinversión podía generar distorsiones en la selección y priorización de proyectos públicos. Desde esta perspectiva, el incentivo fiscal federal podía fomentar procesos de privatización o concesión sin que necesariamente existiera una evaluación integral sobre la conveniencia económica y social de los activos transferidos o de los proyectos financiados con dichos recursos.

Otro aspecto particularmente relevante fue la controversia generada por la concesión del Puerto de Darwin por 99 años a una empresa china, operación que abrió un debate nacional sobre el control de infraestructura estratégica y la participación de

inversionistas extranjeros en activos sensibles. Este episodio motivó posteriores reformas relacionadas con el control de inversiones extranjeras y evidenció que los programas de reciclaje de activos requieren mecanismos complementarios de supervisión respecto de infraestructura crítica y seguridad nacional.

En consecuencia, la experiencia australiana representa un modelo singular de reciclaje de activos públicos basado en incentivos fiscales federales y en la monetización de infraestructura existente como mecanismo de financiamiento de nueva infraestructura. Al mismo tiempo, este caso evidencia que la implementación de estos esquemas plantea desafíos relevantes relacionados con legitimidad política, control de activos estratégicos y criterios de priorización de inversiones públicas, aspectos que han ocupado un lugar central en el debate comparado sobre la gestión del ciclo final de las infraestructuras públicas concesionadas.

2.1.8.4.Costa Rica: la Ley 9701 y la "optimización de activos"

La experiencia costarricense constituye uno de los desarrollos normativos más relevantes en América Latina respecto a la gestión jurídica de infraestructura pública existente dentro del esquema concesional. A diferencia de otros modelos comparados que han construido mecanismos de reciclaje de activos a través de fondos especializados o instrumentos financieros complejos, Costa Rica optó por incorporar directamente dentro de su legislación concesional una categoría jurídica específica destinada a la explotación de infraestructura previamente existente: la denominada "optimización de activos".

Este cambio fue introducido mediante la Ley N.° 9701 de 2019, norma que reformó la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (Ley N.° 7762). La reforma amplió expresamente el objeto de la legislación concesional, estableciendo que la ley regula no solo los contratos de concesión de obra pública y de servicios públicos, sino también los contratos de "optimización de activos de infraestructura" (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2019, art. 1). Con ello, el legislador costarricense reconoció normativamente que la infraestructura pública ya existente puede convertirse en objeto de una modalidad contractual distinta a la concesión tradicional de nueva infraestructura.

La principal innovación de este modelo radica en que la "optimización de activos" fue concebida como una figura contractual autónoma orientada a la gestión, explotación

y mejora de infraestructura pública ya construida. La ley define esta modalidad como un contrato administrativo mediante el cual la Administración Pública encarga a un tercero la operación, mantenimiento, ampliación, reparación y explotación de un bien inmueble estatal existente, permitiendo que el concesionario recupere su inversión mediante pagos de usuarios o contraprestaciones estatales (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2019). De este modo, el modelo costarricense se aparta parcialmente de la lógica clásica de concesión asociada a la construcción de nueva infraestructura y reconoce expresamente la posibilidad de reutilizar activos públicos previamente desarrollados.

La reforma introdujo además un mecanismo económico directamente vinculado a la explotación de activos existentes. La Ley N.° 9701 establece que, debido a que los bienes objeto del contrato ya existen y pertenecen al Estado, el concesionario debe reconocer a la Administración un pago inicial, un pago diferido o una combinación de ambos, según lo previsto en las bases de licitación (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2019, art. 1, inc. 2.c). Este esquema permite que el Estado capture parte del valor económico asociado a la explotación futura del activo concesionado, incorporando en términos funcionales una lógica próxima al reciclaje de activos y al aprovechamiento del valor residual de la infraestructura pública.

En esa misma línea, Villalobos Carballo (2021) sostiene que el modelo costarricense adopta una aproximación de reciclaje de activos en la medida en que permite utilizar infraestructura estatal existente para generar recursos destinados al financiamiento de nuevas obras públicas, manteniendo en todo momento la titularidad estatal sobre los activos. Esta característica resulta particularmente relevante desde el punto de vista jurídico, pues el mecanismo es presentado como una herramienta de gestión y aprovechamiento económico de infraestructura pública, diferenciándose conceptualmente de procesos de privatización o transferencia definitiva de propiedad estatal.

Otro aspecto relevante del modelo costarricense es que la reforma no creó una nueva entidad especializada para gestionar estos procesos, sino que mantuvo la competencia dentro de la institucionalidad concesional ya existente, particularmente a través del Consejo Nacional de Concesiones. De esta manera, el legislador optó por un modelo institucional menos complejo que el chileno, basado principalmente en la ampliación de competencias y herramientas jurídicas dentro de la estructura administrativa preexistente. Asimismo, la ley habilitó la posibilidad de constituir

fideicomisos administrados por bancos estatales para canalizar los recursos generados por estos mecanismos hacia proyectos de infraestructura declarados de interés público, incorporando una dimensión financiera complementaria para la gestión de los recursos obtenidos.

Finalmente, la Ley N.° 9701 también introdujo medidas orientadas al fortalecimiento de la fase de preinversión de futuros proyectos de infraestructura. Entre ellas, destaca la asignación temporal de un porcentaje de los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad de vehículos al Fondo de Preinversión, mecanismo destinado a financiar estudios y estructuración de nuevas iniciativas concesionales. Con ello, la reforma costarricense vinculó la explotación económica de infraestructura existente con la preparación de nuevos proyectos de obra pública, integrando parcialmente el ciclo de aprovechamiento y reinversión de activos públicos dentro del sistema concesional.

2.2.Antecedentes del estudio

La presente investigación utiliza como ejes de análisis el régimen jurídico aplicable al vencimiento de las concesiones de infraestructura bajo modalidad APP, la continuidad de los servicios públicos y las experiencias comparadas desarrolladas para gestionar la etapa posterior a la culminación de los contratos concesionales. Para ello, se ha recurrido a normativa nacional y extranjera, doctrina especializada, estudios técnicos e investigaciones académicas que permiten comprender la evolución, alcances y desafíos de esta problemática.

Como puede apreciarse en la sección de referencias, se ha empleado una amplia base bibliográfica nacional e internacional vinculada al derecho administrativo económico, las concesiones de infraestructura y las APP. No obstante, en el presente apartado se exponen únicamente aquellos antecedentes que guardan una relación más directa con el objeto de estudio y que resultan especialmente relevantes para la construcción del marco teórico de la investigación.

2.2.1. Investigaciones nacionales

- **Sosa Alzamora, M. A. (2020). Apuntes sobre la naturaleza jurídica de las concesiones y las Asociaciones Público-Privadas a la luz de la colaboración público-privada**

Sosa Alzamora (2020) analiza la evolución histórica y la naturaleza jurídica de las concesiones y de las APP en el ordenamiento peruano, abordando su desarrollo desde las primeras concesiones ferroviarias del siglo XIX hasta la consolidación del régimen moderno de APP a partir del Decreto Legislativo N.° 1012 y, posteriormente, del marco regulatorio vigente. La autora sostiene que las APP constituyen una manifestación de la colaboración público-privada fundamentada en los principios de subsidiariedad, participación, eficiencia e interés general, configurándose como instrumentos destinados a canalizar la inversión privada hacia la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Asimismo, la investigación examina las similitudes y diferencias entre las APP y las concesiones, concluyendo que ambas comparten elementos esenciales como la distribución de riesgos, la participación del sector privado en la ejecución de proyectos de interés público y la existencia de relaciones contractuales de larga duración. No obstante, la autora advierte que la regulación peruana ha generado dificultades conceptuales al mantener regímenes paralelos para figuras que presentan importantes puntos de convergencia, lo que puede generar problemas de calificación jurídica e interpretación normativa.

La relevancia de este estudio para la presente investigación radica en que proporciona los fundamentos dogmáticos que explican la naturaleza jurídica de las concesiones y de las APP dentro del ordenamiento peruano. Sin embargo, su análisis se concentra en la configuración conceptual y estructural de estas instituciones, sin desarrollar específicamente los problemas jurídicos asociados al vencimiento de las concesiones ni los mecanismos destinados a garantizar la continuidad de los servicios públicos una vez culminado el plazo concesional.

- **Silva Rudat, A. A. (2019). ¿Cómo se debe extinguir una concesión?**

Silva Rudat (2019) estudia los mecanismos de extinción de las concesiones en el derecho peruano, poniendo especial atención en las figuras de la caducidad, la resolución y el rescate. A partir del análisis de diversos contratos de concesión, el autor identifica la ausencia de uniformidad terminológica y conceptual en el uso de estas instituciones, advirtiendo que los contratos emplean dichas categorías con significados distintos y sin una delimitación jurídica suficientemente clara.

El estudio concluye que esta falta de precisión genera importantes problemas de seguridad jurídica, especialmente cuando determinados contratos prevén mecanismos de

extinción que operan de pleno derecho o permiten la intervención unilateral de la Administración sin procedimientos adecuados de justificación y motivación. Según el autor, tales situaciones pueden afectar derechos fundamentales del concesionario, particularmente las garantías vinculadas al debido procedimiento.

La investigación constituye un antecedente relevante porque aborda directamente la fase de terminación de las concesiones. Sin embargo, su enfoque se centra en las causales y mecanismos de extinción contractual, así como en las garantías jurídicas de las partes involucradas, sin examinar las consecuencias institucionales y operativas que el vencimiento del plazo concesional genera sobre la continuidad del servicio público o sobre la gestión de la infraestructura revertida al Estado.

- **Menchola Arana, M. y Chamorro Vilca, M. (2015). Algunas reflexiones sobre ejecución de los contratos de concesión: interpretación, modificación y solución de controversias**

Menchola Arana y Chamorro Vilca (2015) analizan la ejecución de los contratos de concesión desde la perspectiva de su naturaleza mixta, destacando la coexistencia de elementos de derecho público y derecho privado dentro de este tipo de relaciones jurídicas. Los autores sostienen que esta característica genera una tensión permanente entre las prerrogativas de la Administración y las garantías que requieren los inversionistas privados, especialmente considerando que las concesiones son contratos de larga duración e inherentemente incompletos.

Asimismo, examinan los mecanismos de interpretación contractual, modificación mediante adendas y solución de controversias, cuestionando determinados desarrollos normativos que, a su juicio, han incrementado la rigidez regulatoria y la incertidumbre jurídica en la ejecución de los contratos concesionales. En particular, advierten que ciertas restricciones a las modificaciones contractuales y algunas facultades interpretativas atribuidas a organismos reguladores podrían afectar la seguridad jurídica necesaria para promover la inversión privada.

Este trabajo aporta elementos relevantes para comprender la dinámica de ejecución de los contratos de concesión y los desafíos que presentan durante su vigencia. No obstante, su análisis se limita a las etapas de desarrollo contractual, sin abordar la problemática asociada al vencimiento de las concesiones, la transición operativa posterior

a la reversión de activos o la continuidad de los servicios públicos al término de la relación concesional.

2.2.2. Investigaciones internacionales

- **Mansilla Caro, P. A. (2021). Creación de valor de un fondo de infraestructura de valores residuales de concesiones en Chile. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid.**

Mansilla Caro (2021) evalúa la contribución del Fondo de Infraestructura de Chile —posteriormente denominado Desarrollo País S.A.— al sistema nacional de concesiones, analizando su potencial de creación de valor económico a partir del aprovechamiento de los activos concesionales próximos a vencer. El argumento central de la investigación reside en que las concesiones de primera generación, suscritas durante los años noventa, acumularon una infraestructura cuya vida útil excede significativamente el plazo contractual originalmente pactado, generando un valor residual susceptible de monetización mediante un mecanismo institucional especializado. La tesis desarrolla este planteamiento a través de una metodología mixta que combina análisis cualitativo de gobernanza y valor público con valoración financiera cuantitativa mediante el método del Valor Presente Ajustado (APV) y simulaciones de Montecarlo, aplicados a una cartera de diez autopistas interurbanas.

La investigación estima que el Fondo posee un valor económico de entre USD 4.924 y 8.599 millones, lo que lo configura como una fuente de financiamiento de largo plazo para nuevas inversiones en infraestructura pública. Asimismo, el estudio propone que el Fondo opere como complemento —y no sustituto— de la Dirección General de Concesiones, sin participar en el capital de los proyectos a fin de preservar la neutralidad institucional y fomentar la competencia en los procesos de relicitación. Esta recomendación evidencia la tensión jurídico-institucional que surge cuando una entidad pública administra simultáneamente activos revertidos y convoca procesos competitivos para su reasignación.

La relevancia de esta tesis para la presente investigación radica en que sistematiza por primera vez el mecanismo de captura del valor residual como fundamento económico de un fondo de infraestructura, aportando evidencia financiera sobre la magnitud del valor que el Estado puede recuperar al gestionar activamente la etapa de vencimiento

concesional. No obstante, su análisis se concentra en el diseño y valoración del Fondo chileno, sin abordar con similar profundidad los problemas jurídicos derivados del vencimiento concesional, tales como los criterios normativos para la reversión de activos, la regulación de la transición operativa o los mecanismos de determinación del valor residual desde una perspectiva estrictamente jurídica.

- **Hinojosa, S. A., Mascle-Allemand, A., Mansilla, P., Moraga, E., y Muñoz, R. (2022). El potencial del esquema de reciclaje de activos en América Latina y el Caribe y su racionalidad económica: Tipologías de los modelos de reciclaje y valor residual de activos.**

Hinojosa et al. (2022) sistematizan las diversas formas de valorización de activos públicos disponibles para los gobiernos de América Latina y el Caribe, clasificándolas en siete tipologías diferenciadas según tres criterios: si el mecanismo opera sobre activos existentes (brownfield) o nuevos (greenfield); si la infraestructura fue desarrollada mediante APP o mediante obra pública tradicional; y si la infraestructura ya se encontraba tarificada o requería la introducción de nuevos mecanismos de cobro. El argumento central de la monografía sostiene que los gobiernos de la región deben superar la lógica de gestión orientada exclusivamente a la construcción inicial de infraestructura y adoptar una visión de ciclo de vida completo, en la que el valor residual de los activos sea activamente capturado y reinvertido en nuevos proyectos mediante esquemas de reciclaje. Esta aproximación descansa en la premisa de que los activos concesionales conservan capacidad de generación de flujos económicos más allá del período originalmente requerido para recuperar la inversión inicial.

La monografía desarrolla además la racionalidad económica de la tarificación más allá del período de autofinanciamiento, identificando cuatro fundamentos teóricos: el efecto pro-crecimiento de la mayor inversión en infraestructura, la equidad intergeneracional en la distribución de costos y beneficios asociados a activos de larga duración, la reducción del costo marginal de los fondos públicos derivado del endeudamiento y la captura de externalidades de redes existentes. Asimismo, el estudio establece metodologías de cálculo del valor residual aplicables a distintos tipos de concesiones, incluyendo el método de depreciación lineal, el valor presente de los beneficios netos futuros y modelos basados en esquemas de Valor Presente de Ingresos (VPI).

Esta publicación constituye el referente técnico-económico más completo disponible sobre reciclaje de activos en América Latina y resulta directamente relevante para la presente investigación porque establece el marco conceptual y metodológico sobre el cual descansa la noción de valor residual como categoría central del análisis del vencimiento concesional. Sin embargo, su enfoque es predominantemente económico y financiero, y no aborda con suficiente detalle los aspectos estrictamente jurídicos del régimen de vencimiento: criterios normativos de reversión, mecanismos de determinación legal del valor residual, ni los presupuestos regulatorios necesarios para implementar esquemas de reciclaje dentro de sistemas de derecho administrativo como el peruano.

- **Villalobos Carballo, F. (2021). Reciclaje de activos públicos: alternativa para financiar la inversión en infraestructura. Academia de Centroamérica (Serie Programa Visión para el Desarrollo, N.° 21).**

Villalobos Carballo (2021) analiza el reciclaje de activos como instrumento para financiar infraestructura pública ante las restricciones fiscales estructurales que caracterizan a los países de América Central. El estudio parte de la premisa de que el modelo tradicional de 'construir y olvidar' ha generado un deterioro progresivo de los activos públicos y ha agotado la capacidad estatal para financiar nuevos proyectos exclusivamente mediante deuda o presupuesto público. Frente a ello, el autor propone adoptar una visión de ciclo de vida completo en la que la infraestructura existente sea gestionada mediante esquemas APP que permitan transferir al sector privado las responsabilidades de operación, mantenimiento y mejora, a cambio del reconocimiento de un pago inicial o periódico al Estado por la explotación del activo concesionado. El estudio toma como referencia principal la experiencia costarricense, donde la Ley N.° 9701 de 2019 introdujo formalmente la figura de la 'optimización de activos de infraestructura' dentro del marco concesional.

El trabajo distingue expresamente el reciclaje de activos de los procesos de privatización, subrayando que el activo se mantiene siempre como propiedad del Estado y que la transferencia al sector privado es estrictamente temporal y sujeta a condiciones contractuales orientadas a garantizar la preservación del valor del activo durante toda la vigencia del contrato. Asimismo, el autor identifica la 'valoración del activo' como uno de los componentes críticos del modelo, señalando que el valor presente del activo para el Estado depende de los flujos de caja proyectados durante el plazo del contrato, e

incorpora la noción de 'valor de retención' como parámetro comparativo para determinar si la gestión privada genera mayor valor que la gestión pública directa.

La relevancia de este estudio para la presente investigación reside en su aproximación jurídico-conceptual al reciclaje de activos dentro de un ordenamiento de derecho administrativo latinoamericano, con particular énfasis en la experiencia costarricense. Este enfoque permite identificar los elementos normativos e institucionales que hacen viable jurídicamente un programa de reciclaje, incluyendo la necesidad de estabilidad de reglas, transparencia en los procesos licitatorios y marcos contractuales que asignen eficientemente los incentivos de mantenimiento. No obstante, el análisis se centra principalmente en el diseño general del esquema y en sus fundamentos de política pública, sin profundizar en la regulación específica de la etapa de vencimiento de contratos concesionales preexistentes ni en los mecanismos jurídicos para gestionar la transición entre el operador saliente y el nuevo concesionario.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

3.1.Metodología de la investigación

La presente investigación es de tipo cualitativa y de nivel descriptivo-explicativo, en tanto busca caracterizar el régimen jurídico aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú, e identificar las causas y consecuencias de sus vacíos normativos. Siguiendo a Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014), el enfoque cualitativo resulta pertinente cuando el objeto de estudio requiere comprender fenómenos complejos a partir de la interpretación de textos, normas y doctrina, sin que sea necesaria la cuantificación de variables.

El método principal es el dogmático-jurídico, entendido, siguiendo a Witker & Larios (1997), como aquel que permite analizar el ordenamiento jurídico desde su coherencia interna, sus alcances, sus limitaciones y sus vacíos, a partir de la interpretación sistemática de las normas. Este método se aplica sobre el corpus normativo conformado por el Decreto Legislativo N.º 1362 y su reglamento, la Ley N.º 32441 y su reglamento, los Lineamientos para el Diseño de Contratos de APP emitidos por el MEF, y los contratos de concesión vigentes en los sectores de carreteras, puertos y aeropuertos seleccionados como casos de referencia empírica por la proximidad de su vencimiento y su representatividad sectorial.

La técnica empleada es el análisis documental, que comprende la revisión sistemática de fuentes normativas, doctrina especializada en derecho administrativo de concesiones e infraestructura, documentos oficiales emitidos por ProInversión, el MEF y los organismos reguladores sectoriales, así como informes de organismos multilaterales, particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE, seleccionados por su desarrollo específico de marcos conceptuales sobre valor residual y reciclaje de activos en concesiones de infraestructura.

Se emplea además el método jurídico comparativo, siguiendo los criterios de Zweigert & Kötz (2002), para contrastar el régimen peruano con experiencias de jurisdicciones que han desarrollado mecanismos sistemáticos para la gestión del vencimiento concesional y el reciclaje de activos. La selección de los sistemas jurídicos comparados responde a criterios de relevancia funcional: se priorizan aquellos que han

enfrentado problemas estructuralmente similares al peruano y han desarrollado soluciones jurídicas exportables a nuestro contexto normativo e institucional.

3.2.Diseño de la investigación

El diseño de la presente investigación es no experimental y transversal, en tanto no se manipulan variables sino que se analiza el fenómeno jurídico tal como se presenta en el ordenamiento vigente en un momento determinado. Siguiendo a Creswell (2014), el diseño cualitativo adoptado es de tipo documental-interpretativo, orientado a la comprensión sistemática del objeto de estudio a partir de la lectura crítica e integrada de sus fuentes normativas, doctrinales y comparadas.

El proceso investigativo se organizó en cuatro fases sucesivas. En la primera fase se realizó la delimitación del problema jurídico y la identificación del corpus normativo objeto de análisis, compuesto por las normas que regulan el ciclo concesional en el Perú, con especial atención a la Ley N.º 32441 y su reglamento como instrumento más reciente. En la segunda fase se procedió al análisis dogmático de dicho corpus, identificando sus alcances, coherencia interna y vacíos en relación con la etapa de vencimiento. En la tercera fase se aplicó el método comparativo para contrastar el régimen peruano con experiencias extranjeras funcionalmente equivalentes, seleccionadas por haber desarrollado mecanismos sistemáticos de gestión del vencimiento concesional y reciclaje de activos. En la cuarta fase se integraron los hallazgos de las fases anteriores para formular conclusiones y lineamientos jurídicos orientados a subsanar los vacíos identificados.

Este diseño permite abordar el objeto de estudio con coherencia metodológica, garantizando que cada fase responda a uno o más objetivos específicos de la investigación y que los lineamientos propuestos estén sustentados en el análisis normativo y comparado previo, y no en consideraciones abstractas o de política pública desvinculadas del ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO IV: ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

El presente apartado describe los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el desarrollo de la investigación, así como el cronograma de actividades que estructura su ejecución a lo largo del período previsto. La planificación aquí expuesta responde a la naturaleza dogmático-jurídica y comparada de la investigación, cuyo desarrollo no requiere trabajo de campo en sentido estricto, sino una gestión sistemática y sostenida de fuentes normativas, doctrinales y comparadas que demanda recursos específicos de acceso, procesamiento y producción académica.

4.1.Cronograma de actividades

El cronograma ha sido diseñado considerando la naturaleza secuencial y acumulativa de las fases de investigación: cada fase construye sobre los hallazgos de la anterior, de modo que el análisis comparado de la Fase 3 solo es posible una vez consolidado el análisis dogmático de la Fase 2, y la integración de hallazgos de la Fase 4 sintetiza el producto de las tres fases previas. La superposición de algunas fases en un mismo mes responde a la necesidad de mantener la continuidad analítica durante los momentos de transición entre etapas. El período total de cuatro meses resulta coherente con la envergadura de una investigación jurídica dogmática y comparada de este nivel, y permite asegurar tanto el rigor del análisis como la calidad de la redacción final antes de la presentación y defensa.

Cronograma	Abril	Mayo	Junio	Julio
Aprobación del proyecto	X			
Fase 1: Delimitación del problema y corpus normativo	X	X		
Fase 2: Análisis dogmático del marco normativo		X		
Fase 3: Análisis comparado		X		
Fase 4: Integración de hallazgos y redacción		X		
Revisión y corrección			X	
Presentación y defensa				X

CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

5.1.Diagnóstico normativo de la etapa de vencimiento

5.1.1. El déficit estructural del régimen APP peruano frente al vencimiento

El régimen peruano de APP ha sido construido históricamente con un enfoque orientado principalmente hacia las etapas de incorporación, estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura. Como consecuencia de ello, la regulación del vencimiento contractual no ha recibido un desarrollo equivalente al previsto para las fases de ingreso al sistema. Esta situación configura un déficit estructural del régimen APP peruano, entendido no como una laguna aislada o una omisión puntual, sino como una limitación de diseño que atraviesa todo el ciclo regulatorio. Aunque la Ley N.° 32441 introduce avances relevantes respecto del régimen anterior contenido en el Decreto Legislativo N.° 1362, dichos cambios no resultan suficientes para superar completamente esta problemática.

Una primera manifestación de este déficit puede advertirse en la propia estructura del ciclo APP regulado por la Ley N.° 32441. La norma organiza el desarrollo de los proyectos en cinco fases: planeamiento y programación, formulación, estructuración, transacción y ejecución contractual. Sin embargo, ninguna de estas etapas es definida como una fase de vencimiento, transición o egreso concesional. La ejecución contractual constituye la última fase regulada y comprende toda la vigencia del contrato hasta su caducidad. En consecuencia, el vencimiento continúa siendo tratado como el punto final de la ejecución contractual y no como una etapa autónoma que requiera mecanismos específicos de planificación y gestión.

Precisamente, la incorporación del artículo 62.1 constituye una evidencia de que el propio legislador reconoció la existencia de esta deficiencia. A diferencia del Decreto Legislativo N.° 1362, que carecía de disposiciones orientadas a la preparación anticipada del vencimiento, la Ley N.° 32441 introdujo por primera vez un deber expreso de evaluación previa. En efecto, la norma dispone lo siguiente:

> "Con una anticipación no menor de tres (3) años a la caducidad del contrato de Asociación Público Privada, la entidad pública titular del proyecto, bajo responsabilidad, debe evaluar y determinar la conveniencia de iniciar un proceso de renovación contractual, un proceso de promoción de la inversión privada u otra

alternativa conforme a ley que permita garantizar la continuidad del servicio público para los usuarios."

La incorporación de esta disposición representa un avance significativo respecto del régimen anterior, pues reconoce que el vencimiento concesional constituye un evento que requiere planificación anticipada. Sin embargo, dicho reconocimiento continúa siendo parcial. El mandato contenido en el artículo 62.1 posee una naturaleza fundamentalmente procedimental, en tanto obliga a realizar una evaluación previa, pero no establece criterios sustantivos que permitan determinar cuándo corresponde optar por una renovación contractual, una nueva promoción de la inversión privada o cualquier otra alternativa prevista por el ordenamiento. En consecuencia, la norma exige planificar, pero no desarrolla los parámetros necesarios para orientar dicha planificación.

Una segunda manifestación del déficit estructural se encuentra en los instrumentos de programación del sistema APP. La Ley N.° 32441 mantiene el Informe Multianual de Inversiones en APP como principal herramienta de planificación estratégica. No obstante, dicho instrumento continúa orientado a la identificación y programación de nuevos proyectos, sin incorporar obligaciones específicas relacionadas con la gestión de concesiones próximas a vencer. La normativa vigente no exige que las entidades incluyan calendarios de vencimientos futuros ni estrategias de transición para garantizar la continuidad de los servicios públicos asociados a dichos contratos. De esta manera, mientras el ingreso de proyectos al sistema se encuentra sujeto a mecanismos permanentes de programación, el egreso de concesiones carece de una planificación equivalente.

Asimismo, el principio de sostenibilidad incorporado por la Ley N.° 32441 permite identificar otra expresión de esta problemática. La norma exige que los proyectos sean planificados, ejecutados, operados y revertidos de manera sostenible en sus dimensiones económica, social, institucional y ambiental. La inclusión expresa de la reversión dentro del ciclo del proyecto evidencia que el legislador reconoce que la infraestructura concesionada debe ser gestionada incluso al término de la relación contractual. Sin embargo, la ley no desarrolla instrumentos específicos que permitan materializar dicha sostenibilidad durante la etapa de vencimiento ordinario. La reversión aparece así reconocida como un principio rector, pero no como una fase dotada de herramientas operativas propias.

Por otro lado, el régimen de bienes tampoco supera esta limitación. El artículo 57.1 de la Ley N.° 32441 establece que, al término del contrato, los bienes del proyecto pasan al dominio del Estado. Esta disposición regula adecuadamente el efecto jurídico de la caducidad, pero no desarrolla el procedimiento necesario para gestionarla. La norma no establece quién debe evaluar el estado de los bienes antes de la reversión, cuáles son los estándares técnicos aplicables, qué plazos deben observarse ni cómo debe garantizarse la continuidad inmediata del servicio público una vez producida la transferencia. Resulta significativo advertir que el Decreto Legislativo N.° 1362 contenía una disposición sustancialmente similar, lo que demuestra que en este aspecto la reforma no introdujo modificaciones sustantivas. La reversión continúa regulada como una consecuencia jurídica del vencimiento y no como un proceso administrativo que requiera gestión anticipada.

Desde una perspectiva sistemática, el contraste entre las fases iniciales del ciclo APP y el tratamiento otorgado al vencimiento permite dimensionar la magnitud del problema. Mientras las etapas de formulación, estructuración y transacción cuentan con procedimientos detallados, instrumentos específicos, responsables claramente identificados y mecanismos de control definidos, la regulación del vencimiento continúa concentrada en un número reducido de disposiciones generales. Ello evidencia que el sistema APP peruano sigue privilegiando la incorporación de nuevos proyectos sobre la gestión integral del ciclo de vida de la infraestructura concesionada.

Finalmente, la comparación con las experiencias examinadas en el derecho comparado refuerza esta conclusión. Como se ha expuesto en el marco teórico, países como Chile, Colombia, Australia y Costa Rica han desarrollado mecanismos específicos para gestionar la etapa posterior al vencimiento concesional, incorporando instrumentos de relicitación, reciclaje de activos, valorización de infraestructura madura o aprovechamiento del valor residual. Aunque estos modelos presentan diferencias significativas, todos parten de una premisa común: el vencimiento de una concesión constituye una fase que requiere regulación propia y planificación anticipada. Frente a ello, el ordenamiento peruano continúa reconociendo dicha necesidad de manera parcial.

En consecuencia, puede afirmarse que la Ley N.° 32441 representa un avance respecto del régimen anterior al introducir por primera vez obligaciones de evaluación anticipada y mecanismos formales de decisión frente al vencimiento de los contratos APP. No obstante, estos cambios no eliminan el déficit estructural del sistema. El ciclo

normativo sigue sin reconocer una fase autónoma de egreso concesional, la planificación institucional continúa concentrada en la incorporación de nuevos proyectos y los principios vinculados a la reversión carecen de desarrollo operativo suficiente. Por ello, la reforma atenúa el problema identificado, pero no lo resuelve de manera integral.

5.1.2. Limitaciones del Decreto Legislativo N.º 1362

Antes de analizar los alcances y desafíos que presenta la Ley N.° 32441, resulta necesario examinar el régimen que le precedió. Ello no responde a un interés meramente histórico, sino a la necesidad de identificar el punto de partida normativo desde el cual se ha construido la regulación actualmente vigente de las APP. En efecto, aunque el Decreto Legislativo N.° 1362 ha sido derogado por la nueva legislación, su análisis permite dimensionar la magnitud de los cambios introducidos y, al mismo tiempo, evidenciar las limitaciones estructurales que durante años caracterizaron el tratamiento jurídico del vencimiento concesional en el Perú. Desde esta perspectiva, el régimen anterior constituye un parámetro de contraste indispensable para comprender tanto los avances como las insuficiencias que aún subsisten en la regulación actual.

La principal limitación del Decreto Legislativo N.° 1362 radicó en que concibió la terminación contractual desde una lógica predominantemente reactiva, sin incorporar mecanismos de planificación anticipada orientados a gestionar la transición posterior al vencimiento de las concesiones. El régimen se encontraba estructurado principalmente alrededor de las etapas de promoción, adjudicación y ejecución de los proyectos APP, mientras que la culminación de la relación contractual aparecía regulada de manera fragmentaria y sin una visión integral del cierre del ciclo concesional. Como resultado, el vencimiento ordinario por cumplimiento del plazo contractual no fue concebido como una etapa autónoma que requiriera preparación institucional previa, evaluación de alternativas o mecanismos específicos destinados a garantizar la continuidad del servicio público.

Esta situación puede apreciarse con claridad al analizar conjuntamente el Decreto Legislativo N.° 1362 y su Reglamento. Por un lado, el artículo 112 del Reglamento distinguía expresamente diversas causales de terminación del contrato de APP, entre ellas el cumplimiento del plazo contractual, el incumplimiento grave del inversionista, el incumplimiento grave del Estado, el acuerdo de las partes, la resolución por razones de interés público y otras causales previstas contractualmente. De esta manera, el

ordenamiento reconocía que la extinción de una APP podía producirse por circunstancias sustancialmente distintas entre sí.

Sin embargo, pese a esta diferenciación conceptual, el artículo 58 del Decreto Legislativo N.° 1362 establecía un único régimen general para los efectos posteriores a la terminación contractual, disponiendo que, producida la caducidad, la entidad pública titular del proyecto asumía provisionalmente la gestión del mismo, pudiendo realizar las contrataciones necesarias para garantizar su continuidad por un período máximo de tres años. La norma señalaba lo siguiente:

> "Cuando se produzca la caducidad de un contrato de Asociación Público Privada, la entidad pública titular del proyecto, directamente o a través de terceros, asume el proyecto de manera provisional. Para tal efecto, la entidad pública titular del proyecto queda facultada para realizar las gestiones y contrataciones necesarias para garantizar la continuidad del proyecto, por un periodo no mayor a los tres (03) años calendario."

Esta configuración normativa generaba una importante limitación. Aunque el Reglamento reconocía expresamente que el vencimiento del plazo contractual constituía una causal autónoma de terminación, el régimen legal no desarrollaba mecanismos específicos para gestionar las consecuencias de dicho supuesto. En consecuencia, la extinción ordinaria de una concesión —evento plenamente previsible desde la celebración del contrato— quedaba sometida, en la práctica, a un esquema diseñado principalmente para atender escenarios de terminación anticipada o contingencias que exigían una respuesta inmediata de la Administración.

La ausencia de un tratamiento diferenciado impedía reconocer que el vencimiento natural de la concesión presenta características sustancialmente distintas respecto de otras formas de terminación contractual. Mientras que los incumplimientos graves, las resoluciones por razones de interés público o las controversias entre las partes pueden surgir de manera sobreviniente y requerir medidas correctivas urgentes, el vencimiento del plazo constituye un evento cierto y anticipable que permite desarrollar procesos de evaluación, planificación y toma de decisiones con suficiente antelación. Precisamente por ello, los sistemas más modernos de gestión de infraestructura pública han comenzado a reconocer el vencimiento concesional como una etapa propia del ciclo de vida de los contratos, dotada de mecanismos específicos para asegurar una transición ordenada.

A esta limitación se sumaba la inexistencia de obligaciones legales de planificación previa. El Decreto Legislativo N.° 1362 no imponía a la entidad titular del proyecto el deber de evaluar con anticipación las alternativas disponibles para garantizar la continuidad de la infraestructura o del servicio público una vez producido el vencimiento contractual. Tampoco exigía la realización de estudios que permitieran determinar si resultaba conveniente relicitar la concesión, asumir directamente la operación, estructurar una nueva APP o implementar otros mecanismos de gestión. Como consecuencia, las entidades públicas podían llegar al término del contrato sin haber adoptado decisiones estratégicas respecto del futuro del proyecto, limitándose a activar las facultades previstas una vez producida la extinción contractual.

En otras palabras, el régimen anterior asumía implícitamente que la respuesta institucional podía construirse después del vencimiento de la concesión, sin reconocer que la transición entre modelos de gestión constituye un proceso complejo que requiere preparación técnica, financiera, operativa y jurídica. Esta omisión generaba un riesgo evidente de discontinuidad en la prestación de servicios públicos esenciales y aumentaba la probabilidad de que la Administración recurriera a soluciones temporales carentes de planificación estratégica.

Asimismo, el artículo 58 configuraba un período de gestión provisional de hasta tres años durante el cual la entidad pública podía asumir directamente el proyecto o encargar su operación a terceros. Sin embargo, la norma no desarrollaba aspectos fundamentales para la adecuada administración de dicha etapa transitoria. No se establecían criterios para determinar el modelo de gestión provisional más adecuado, ni reglas sobre financiamiento, estándares de calidad del servicio, mecanismos de supervisión, procedimientos de contratación o consecuencias derivadas de la imposibilidad de adjudicar una nueva concesión dentro del plazo previsto. El período transitorio aparecía, por tanto, como una facultad genérica atribuida a la Administración, pero desprovista de una regulación suficientemente detallada que permitiera garantizar una transición ordenada y eficiente.

La orientación reactiva del régimen también se refleja en el contenido del artículo 58.2 del Decreto Legislativo N.° 1362, el cual regulaba expresamente la posibilidad de reconocer indemnizaciones al inversionista cuando el Estado suspendiera o dejara sin efecto unilateralmente el contrato o cuando la terminación se produjera por incumplimientos atribuibles a la propia Administración. La inclusión de esta disposición

evidencia que la preocupación principal del legislador se encontraba orientada a regular los efectos derivados de escenarios extraordinarios de terminación contractual y a proteger el equilibrio económico de las partes frente a dichos eventos. En contraste, el vencimiento ordinario por cumplimiento del plazo contractual carecía de una regulación equivalente que permitiera planificar el destino futuro de la infraestructura o garantizar la continuidad del servicio público más allá de la mera asunción provisional del proyecto por parte del Estado.

Desde esta perspectiva, el Decreto Legislativo N.° 1362 constituye una muestra representativa de la escasa atención que históricamente recibió la etapa de vencimiento dentro del régimen peruano de APP. Durante más de dos décadas de evolución normativa, el legislador concentró sus esfuerzos en perfeccionar los mecanismos de promoción de la inversión privada, la estructuración de proyectos y la asignación de riesgos durante la ejecución contractual, sin desarrollar instrumentos específicos para gestionar el cierre del ciclo concesional. Esta omisión resulta especialmente relevante si se considera que numerosas concesiones adjudicadas durante las décadas de 1990 y 2000 comenzaron progresivamente a aproximarse a sus fechas de vencimiento, generando la necesidad de definir con anticipación el destino de activos e infraestructuras estratégicas para el país.

Precisamente por ello, la incorporación del artículo 62 en la Ley N.° 32441 representa un cambio significativo respecto del régimen anterior. Por primera vez se establece una obligación legal de evaluación anticipada, se reconocen expresamente diversas alternativas de actuación frente al vencimiento y se desarrolla un procedimiento destinado a garantizar la continuidad de la infraestructura y de los servicios públicos asociados. No obstante, como se analizará en los apartados siguientes, la existencia de estas innovaciones no implica que el déficit estructural haya sido completamente superado.

En consecuencia, el régimen contenido en el Decreto Legislativo N.° 1362 puede caracterizarse como un modelo de gestión reactiva del vencimiento concesional. Si bien reconocía el cumplimiento del plazo contractual como una causal autónoma de terminación, carecía de instrumentos específicos para planificar y gestionar las consecuencias derivadas de dicho evento. La Ley N.° 32441 corrige parcialmente esta situación al incorporar mecanismos de evaluación previa y de toma de decisiones anticipada; sin embargo, la magnitud de las limitaciones heredadas del régimen anterior explica por qué las reformas introducidas, aunque relevantes, aún resultan insuficientes

para configurar una regulación integral del vencimiento concesional dentro del sistema peruano de APP.

5.1.3. Alcances y límites de la Ley N.° 32441: análisis crítico del artículo 62 y su reglamento

La promulgación de la Ley N.° 32441 representa el primer esfuerzo legislativo sistemático orientado a regular la etapa de vencimiento de los contratos de APP en el ordenamiento jurídico peruano. A diferencia del régimen contenido en el Decreto Legislativo N.° 1362, que abordaba la caducidad únicamente desde una perspectiva reactiva y posterior a su ocurrencia, la nueva ley incorpora mecanismos destinados a anticipar la toma de decisiones respecto del futuro de los proyectos próximos a culminar. Sin embargo, si bien esta reforma constituye un avance significativo en comparación con el régimen anterior, su diseño normativo presenta limitaciones que impiden considerar que el problema del vencimiento concesional haya sido plenamente resuelto.

El principal aporte de la Ley N.° 32441 se encuentra en el artículo 62.1, que establece por primera vez un deber legal de planificación anticipada:

> "Con una anticipación no menor de tres (3) años a la caducidad del contrato de Asociación Público Privada, la entidad pública titular del proyecto, bajo responsabilidad, debe evaluar y determinar la conveniencia de iniciar un proceso de renovación contractual, un proceso de promoción de la inversión privada u otra alternativa conforme a ley que permita garantizar la continuidad del servicio público para los usuarios"

Esta disposición introduce tres elementos novedosos respecto del régimen anterior. En primer lugar, fija un plazo mínimo de tres años de anticipación para iniciar la evaluación correspondiente, transformando la planificación en una obligación jurídicamente exigible. En segundo lugar, incorpora la expresión “bajo responsabilidad”, reforzando el deber funcional de las entidades titulares de los proyectos. Finalmente, reconoce expresamente la existencia de diversas alternativas frente al vencimiento contractual, descartando la idea de que la renovación o la convocatoria de un nuevo proceso constituyan soluciones automáticas o predeterminadas.

No obstante, el avance normativo resulta limitado porque la obligación de evaluación carece de parámetros sustantivos que orienten la decisión pública. El artículo 62.1 exige determinar la “conveniencia” de las alternativas disponibles, pero no define

qué debe entenderse por dicha conveniencia ni cuáles son los criterios que deben ser considerados para efectuar la evaluación. La norma no menciona variables como la eficiencia económica, la continuidad y calidad del servicio, la sostenibilidad fiscal, el interés de los usuarios o el aprovechamiento del valor residual de la infraestructura. En consecuencia, el legislador ha regulado el procedimiento para decidir, pero no los estándares que deben guiar la decisión, dejando un amplio margen de discrecionalidad administrativa.

Por su parte, el artículo 62.2 mantiene el mecanismo de asunción provisional del proyecto por parte de la entidad pública titular por un periodo máximo de tres años. La novedad respecto del régimen anterior radica en que la entidad puede iniciar anticipadamente las gestiones necesarias para asegurar la continuidad del servicio. Sin embargo, persisten importantes vacíos regulatorios. La norma no establece estándares mínimos de prestación durante el periodo provisional, no define mecanismos específicos de financiamiento para la operación temporal ni prevé las consecuencias jurídicas derivadas de la imposibilidad de culminar un nuevo proceso de adjudicación dentro del plazo previsto. De esta manera, la regulación continúa enfocándose en la habilitación de una facultad administrativa, sin desarrollar integralmente las condiciones para su ejercicio efectivo.

Asimismo, los numerales 62.3 y 62.4 regulan los supuestos de compensación económica al inversionista en escenarios de caducidad anticipada ocasionados por decisiones estatales o incumplimientos imputables a la entidad pública. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones aborda el vencimiento ordinario por cumplimiento del plazo contractual. Esta omisión resulta relevante porque evidencia que la Ley N.° 32441 continúa concentrando parte importante de su atención en los supuestos de terminación anormal del contrato, mientras que el vencimiento natural sigue careciendo de una regulación específica sobre la gestión económica de los activos revertidos.

El desarrollo reglamentario contenido en el Decreto Supremo N.° 316-2025-EF introduce herramientas adicionales para la implementación del artículo 62. Entre ellas destaca el Informe de Análisis Multicriterio de Alternativas, previsto en el artículo 151.3 del Reglamento, mediante el cual la entidad pública debe evaluar comparativamente la renovación contractual, la promoción de un nuevo proceso de inversión privada, la asunción directa de la prestación o cualquier otra alternativa legalmente viable. Esta

exigencia constituye un avance relevante porque obliga a documentar formalmente la decisión adoptada y permite su posterior control administrativo, político o jurisdiccional.

Sin embargo, el reglamento reproduce la principal limitación de la ley. Aunque exige comparar alternativas, no establece los criterios sustantivos que deben utilizarse para efectuar dicha comparación. En consecuencia, el Informe de Análisis Multicriterio puede convertirse en un instrumento formalmente correcto pero materialmente insuficiente, pues la decisión final dependerá en gran medida de la valoración discrecional realizada por la entidad titular del proyecto. La existencia de un procedimiento de evaluación no garantiza necesariamente que la alternativa seleccionada sea la más eficiente o la más beneficiosa para el interés público.

Del mismo modo, el artículo 151.2 del Reglamento reafirma la obligación de efectuar la evaluación con una anticipación mínima de tres años respecto de la fecha de caducidad del contrato. Si bien esta previsión fortalece la coherencia normativa entre la ley y el reglamento, tampoco contempla supuestos excepcionales en los cuales dicho plazo resulte insuficiente o materialmente imposible de cumplir. Esta omisión adquiere especial relevancia respecto de las concesiones próximas a vencer, cuya situación será analizada posteriormente al examinar el denominado vacío temporal de aplicación.

Una disposición particularmente relevante para la presente investigación es el artículo 118.5 del Reglamento, el cual establece que el inversionista debe recuperar íntegramente sus inversiones y obtener una rentabilidad razonable durante la vigencia del contrato, de modo que, al momento de la caducidad, los bienes reviertan automáticamente al Estado sin que corresponda pago adicional alguno por concepto de valor residual, valor de reposición o compensaciones similares, salvo pacto expreso en contrario.

Desde una perspectiva contractual, esta disposición resulta jurídicamente consistente con la naturaleza de las APP, pues la recuperación de la inversión forma parte de la ecuación económica originalmente pactada. Sin embargo, el problema no radica en la ausencia de compensación al concesionario, sino en la falta de mecanismos que obliguen al Estado a valorar y aprovechar económicamente el activo que recibe. El reglamento reconoce implícitamente la existencia de un valor residual en favor del Estado, pero no exige que dicho valor sea cuantificado, incorporado al análisis multicriterio o considerado como un elemento relevante para la toma de decisiones sobre el futuro de la

infraestructura. En otras palabras, el valor residual es reconocido como un efecto patrimonial de la reversión, pero no como una herramienta de política pública.

Finalmente, el artículo 152.1 del Reglamento establece que las iniciativas de renovación promovidas por el inversionista deben presentarse con una anticipación mínima de cuatro años al vencimiento contractual. Esta disposición busca preservar la capacidad de decisión de la entidad pública y evitar que la proximidad de la caducidad genere presiones indebidas para la renovación automática del contrato. No obstante, la norma tampoco regula expresamente las consecuencias derivadas de la inacción tanto de la entidad pública como del inversionista frente a los plazos establecidos, limitándose a remitir la eventual responsabilidad a los mecanismos generales de control funcional.

En consecuencia, puede afirmarse que la Ley N.° 32441 y su reglamento constituyen el primer régimen jurídico peruano orientado específicamente a la gestión anticipada del vencimiento concesional. El sistema incorpora obligaciones de planificación, procedimientos de evaluación y mecanismos formales de decisión que no existían bajo el Decreto Legislativo N.° 1362. Sin embargo, dichos avances presentan limitaciones de carácter procedimental y sustantivo que serán examinadas en los apartados siguientes, en particular en lo relativo a la ausencia de criterios materiales para la selección entre alternativas y a las condiciones de la gestión provisional del activo.

5.1.4. El vacío temporal de aplicación: concesiones que no alcanzan el régimen de los tres años

La eficacia del mecanismo de planificación anticipada introducido por el artículo 62.1 de la Ley N.° 32441 descansa sobre un presupuesto temporal implícito: que la entidad pública disponga de un plazo suficiente para cumplir la evaluación previa exigida por la norma antes del vencimiento del contrato. Sin embargo, dicho presupuesto no se verifica en todos los casos. Existen determinadas concesiones para las cuales el plazo de tres años previsto por el legislador resulta insuficiente o incluso imposible de cumplir, generando un vacío temporal de aplicación que la Ley N.° 32441 ni su Reglamento han abordado de manera expresa.

Un primer supuesto corresponde a las concesiones próximas al vencimiento al momento de entrada en vigencia del nuevo régimen. La Ley N.° 32441 entró en vigor luego de la aprobación de su Reglamento mediante el Decreto Supremo N.° 316-2025-EF, publicado el 24 de diciembre de 2025. En consecuencia, para aquellos contratos cuya

caducidad se produce durante los años 2026, 2027 o incluso 2028, el plazo mínimo de tres años previsto en el artículo 62.1 ya había transcurrido parcial o totalmente cuando la norma comenzó a regir. En estos casos, las entidades titulares no cuentan con el margen temporal que la propia ley considera necesario para desarrollar el procedimiento de evaluación anticipada y adoptar una decisión informada sobre el futuro de la concesión.

Pese a ello, ni la Ley N.° 32441 ni su Reglamento incorporan disposiciones transitorias específicas para los contratos que se encuentran en esta situación. La normativa no establece mecanismos excepcionales, plazos abreviados ni procedimientos especiales que permitan adaptar el mandato de planificación a concesiones cuyo vencimiento es inminente. Tampoco se ha identificado la emisión de lineamientos complementarios por parte del Ministerio de Economía y Finanzas o de ProInversión que orienten la actuación de las entidades titulares frente a este escenario. Como resultado, se genera un espacio de incertidumbre regulatoria precisamente respecto de aquellos contratos que requieren una respuesta más urgente.

Esta problemática puede apreciarse en proyectos cuya terminación contractual se produce dentro del ciclo 2025-2030. El caso del Proyecto Olmos constituye un ejemplo particularmente ilustrativo, pues su caducidad se produjo antes de que el nuevo régimen pudiera desplegar plenamente sus efectos. De igual modo, diversas concesiones que vencerán durante los próximos años deberán afrontar procesos de transición bajo un marco normativo que no fue diseñado específicamente para resolver situaciones de implementación inmediata.

Junto a este problema transitorio existe una dificultad de carácter permanente vinculada a las concesiones de plazo reducido. El artículo 62.1 fue concebido tomando como referencia el modelo predominante de las APP peruanas, caracterizado por contratos de larga duración que suelen extenderse por veinte, treinta o más años. Sin embargo, existen proyectos cuya vigencia contractual es considerablemente menor. En tales supuestos, exigir una evaluación con tres años de anticipación puede conducir a resultados poco razonables. En contratos de cuatro o cinco años de duración, la planificación del vencimiento debería iniciarse prácticamente desde el inicio de la ejecución contractual, mientras que en contratos aún más breves la exigencia pierde sentido práctico.

A ello se suma una dificultad adicional relacionada con los tiempos reales que demanda un nuevo proceso de promoción de la inversión privada. Aunque el Reglamento exige iniciar la evaluación tres años antes de la caducidad, la experiencia peruana demuestra que los procedimientos de formulación, estructuración y transacción de proyectos APP suelen extenderse durante varios años. Por ello, incluso cuando la entidad cumple oportunamente con el mandato legal, el tiempo disponible puede resultar insuficiente para culminar una nueva adjudicación antes del vencimiento del contrato existente. En tales circunstancias, la asunción provisional prevista en el artículo 62.2 deja de ser una medida excepcional y corre el riesgo de convertirse en una solución recurrente para garantizar la continuidad del servicio.

En consecuencia, el vacío temporal identificado presenta una doble dimensión. Por un lado, existe un problema transitorio que afecta a las concesiones próximas a vencer, respecto de las cuales el nuevo régimen llegó cuando el plazo de planificación ya había expirado o era insuficiente. Por otro lado, subsiste un problema estructural vinculado a contratos cuya duración no resulta compatible con el diseño temporal previsto por el artículo 62.1. Ambos escenarios evidencian que la Ley N.° 32441 fue concebida principalmente para el caso típico de concesiones de larga duración, sin incorporar mecanismos diferenciados para situaciones excepcionales o atípicas. Esta limitación adquiere especial relevancia porque varias de las concesiones que integran el ciclo de vencimientos 2026-2038 se ubican precisamente dentro de estos supuestos, lo que incrementa los riesgos de continuidad del servicio y de incertidumbre institucional que serán examinados en los apartados siguientes.

5.2.Riesgos jurídicos de la ausencia de planificación anticipada

5.2.1. Ausencia de criterios para elegir entre alternativas post-vencimiento

5.2.1.1.La adenda como respuesta insuficiente al vencimiento concesional

Ante la ausencia de criterios normativos para elegir entre las alternativas disponibles al vencimiento concesional, podría sostenerse que la prórroga del contrato mediante adenda constituye la solución más simple: no requiere un nuevo proceso competitivo, preserva la relación contractual existente y evita los costos transaccionales asociados a una relicitación. Sin embargo, esta aparente eficiencia operativa encubre problemas jurídicos, económicos e institucionales que hacen de la adenda una respuesta estructuralmente insuficiente para gestionar esta etapa del ciclo concesional. El propio

legislador peruano ha reconocido esta insuficiencia: el Proyecto de Ley N.° 13622/2025-CR, presentado al Congreso de la República el 22 de diciembre de 2025, propone modificar el artículo 59.1 de la Ley N.° 32441 para prohibir expresamente que las modificaciones contractuales incluyan la ampliación del plazo de la concesión, salvo que el mismo inversionista haya sido seleccionado nuevamente mediante un proceso competitivo (Soto Palacios, 2025).

El primer problema es de naturaleza competitiva. La adenda suscrita al término del plazo original no es el producto de un proceso de selección que mida el valor que distintos operadores podrían ofrecer por la infraestructura a revertir, sino una negociación bilateral entre el Estado y el concesionario saliente, en condiciones de severa asimetría informativa. Como documentan Bitrán et al. (2013) en su análisis de contratos viales en Chile, Colombia y Perú, la renegociación bilateral afecta la competencia y hace que los proyectos de concesión sean más vulnerables a la corrupción y la colusión entre las partes, dado que la perspectiva de renegociar cambia los incentivos del proceso licitatorio y puede conducir a selección adversa, socavando los beneficios de la competencia por el mercado (p. 8). En el caso peruano, la Contraloría General de la República (2015) ha documentado que este mecanismo puede convertir las licitaciones en una negociación bilateral entre la empresa concesionaria y la entidad concedente, afectando el carácter competitivo de los procesos que buscan obtener las mejores propuestas (p. 11). El Estado, en otras palabras, negocia sin un precio de mercado de referencia.

El segundo problema es el denominado riesgo de hold-up. Una vez firmado el contrato original, el Estado pierde poder de negociación porque no puede asumir el costo político de dejar caer la concesión. Bitrán et al. (2013) señalan que el concesionario puede ejercer mayor presión durante la renegociación que durante el proceso licitatorio, precisamente porque el gobierno generalmente no puede asumir el costo político de dejar fracasar la concesión (p. 8). Esta asimetría estructural se agudiza hacia el final del plazo concesional, cuando la proximidad del vencimiento y la ausencia de un proceso de relicitación en curso colocan al Estado en situación de dependencia operativa respecto del operador incumbente. La experiencia peruana confirma este patrón: el 50% de las adendas se suscribe antes de que transcurran tres años de vigencia del contrato, lo que evidencia que las modificaciones bilaterales responden frecuentemente a deficiencias de diseño o comportamiento oportunista, no a una gestión racional del ciclo concesional (Contraloría General de la República, 2015, p. 5).

El tercer problema es de oportunismo institucional. Bitrán et al. (2013) identifican un patrón recurrente en América Latina consistente en que los gobiernos renegocian concesiones vigentes suscritas por administraciones anteriores para contratar obras adicionales y complementarias de manera más rápida, evitando las regulaciones de contratación pública, acumulando capital político en el corto plazo y transfiriendo los costos asociados a futuras administraciones y usuarios (p. 9). En el ordenamiento peruano, este riesgo se ha materializado de formas diversas. El caso del Proyecto de Irrigación Olmos ilustra el extremo: la Adenda N.° 2, suscrita el 30 de mayo de 2012, fue utilizada para permitir la venta directa de tierras a empresas vinculadas al concesionario ante el fracaso de la subasta pública, con el fin de evitar la caducidad del contrato (Contraloría General de la República, 2015, pp. 135, 268-269). En esa misma línea, el Proyecto Vía Parque Rímac registró la suscripción de ocho acuerdos entre 2010 y 2011 orientados a eludir la restricción legal que prohibía adendas antes de los tres años de vigencia contractual (Contraloría General de la República, 2015, pp. 111, 221). Estos casos demuestran que las restricciones formales al uso de adendas son insuficientes sin estándares sustantivos que orienten la decisión.

El cuarto problema es contingente y quizás el más revelador. Las restricciones normativas derivadas de la legislación anticorrupción pueden tornar jurídicamente imposible la suscripción de una adenda con el concesionario saliente, como ocurrió en el caso del Proyecto Olmos ante la solicitud de ampliación contractual formulada por el operador en octubre de 2024. La imposibilidad jurídica de suscribir una adenda con una empresa que había reconocido actos de corrupción dejó al Estado sin una vía de contingencia, precisamente porque no existía un régimen de alternativas previamente articulado. Esta situación no es una anomalía del caso concreto: es la demostración de que la adenda es un instrumento contingente, cuya disponibilidad depende de condiciones externas que el ordenamiento no puede garantizar.

Por estas razones, la adenda no puede ser considerada un mecanismo idóneo de gestión del vencimiento concesional. Como señala la exposición de motivos del Proyecto de Ley N.° 13622/2025-CR, la ampliación de plazos mediante adendas puede generar suspicacias sobre eventuales actos de corrupción vinculados a su suscripción y, en su versión más extrema, prórrogas de 60 o incluso 90 años consolidan beneficios desproporcionados para un solo operador privado y trasladan ese costo a la ciudadanía mediante tarifas o pagos asociados a la prestación del servicio (Soto Palacios, 2025, p. 6).

La respuesta adecuada no es prohibir toda modificación contractual, sino establecer criterios previos, objetivos y comparables que permitan elegir entre las alternativas disponibles —incluida la renovación con el operador existente— sobre la base del valor residual del activo y del interés público comprometido en la continuidad del servicio.

5.2.1.2.Hallazgos sobre la insuficiencia del régimen vigente

La incorporación del artículo 62 de la Ley N.° 32441 constituye un avance relevante en la regulación del vencimiento concesional, pues por primera vez el ordenamiento peruano exige que la entidad pública titular evalúe de manera anticipada las alternativas disponibles para garantizar la continuidad del servicio público. No obstante, la sola existencia de un procedimiento de evaluación no asegura que la decisión adoptada sea la más adecuada desde la perspectiva del interés público. El principal problema radica en que ni la Ley N.° 32441 ni su Reglamento establecen criterios sustantivos que permitan determinar objetivamente cuándo resulta más conveniente renovar una concesión, convocar un nuevo proceso de promoción de la inversión privada, asumir directamente la prestación del servicio o recurrir a cualquier otra alternativa legalmente admisible. En consecuencia, la decisión queda entregada a un amplio margen de apreciación administrativa, sin parámetros normativos suficientemente definidos para orientar o controlar su ejercicio.

Hallazgo 1. El catálogo abierto de alternativas sin jerarquía ni criterios de preferencia

El artículo 62.1 de la Ley N.° 32441 dispone que la entidad pública titular debe evaluar la conveniencia de iniciar un proceso de renovación contractual, un nuevo proceso de promoción de la inversión privada o cualquier otra alternativa conforme a ley que garantice la continuidad del servicio público. Por su parte, el artículo 151.3 del Reglamento incorpora expresamente la posibilidad de asumir directamente la prestación del servicio. Sin embargo, el marco normativo no establece ninguna jerarquía entre dichas opciones ni define las circunstancias bajo las cuales una alternativa debe preferirse frente a las demás.

Esta ausencia de criterios resulta especialmente problemática porque las alternativas disponibles responden a lógicas institucionales distintas y producen consecuencias económicas, financieras y administrativas diferenciadas. La renovación

contractual privilegia la continuidad del operador existente; la relicitación busca introducir competencia por el mercado; mientras que la gestión directa supone que el Estado reasuma la operación del servicio. Como señala Martin Tirado (2022), la concesión es una figura necesariamente temporal cuyo vencimiento obliga al Estado a decidir si recupera la gestión directa o vuelve a encomendarla a un tercero mediante un nuevo proceso competitivo. Por ello, la decisión sobre el destino del activo no puede quedar librada únicamente a una valoración discrecional de la entidad titular, sino que debería encontrarse orientada por parámetros vinculados al interés público.

Hallazgo 2. El Informe Multicriterio como requisito formal sin estándar material

El Reglamento desarrolla el artículo 62.1 mediante la creación del Informe de Análisis Multicriterio de Alternativas. Este instrumento constituye uno de los principales aportes procedimentales de la reforma, pues obliga a documentar y comparar las distintas opciones disponibles antes de adoptar una decisión definitiva.

No obstante, el Reglamento no determina cuáles son los criterios que deben emplearse para realizar dicha comparación. Tampoco establece metodologías de ponderación, indicadores mínimos de evaluación o parámetros que permitan verificar objetivamente si la alternativa seleccionada resulta superior a las demás. En la práctica, el informe puede cumplir formalmente con el procedimiento exigido y, aun así, arribar a conclusiones sustancialmente distintas frente a situaciones similares.

Esta situación resulta particularmente relevante si se considera que, conforme ha señalado Morón Urbina (2017), uno de los principios fundamentales de la contratación pública consiste en anticipar los riesgos que puedan afectar el adecuado desarrollo de la relación contractual. Si dicho criterio resulta exigible durante la ejecución del contrato, con mayor razón debería proyectarse hacia la etapa de vencimiento, donde las decisiones adoptadas pueden comprometer la continuidad del servicio y el aprovechamiento eficiente de la infraestructura revertida.

Hallazgo 3. La exclusión del valor residual como variable obligatoria de decisión

Una de las principales omisiones del régimen vigente consiste en no incorporar el valor residual de los activos como criterio obligatorio dentro del análisis de alternativas. El artículo 118.5 del Reglamento reconoce que, al producirse la caducidad del contrato, los bienes de la concesión revierten automáticamente al Estado sin que corresponda

compensación alguna al inversionista, salvo pacto expreso en contrario. Ello implica que el Estado recupera infraestructura que, en muchos casos, conserva una importante vida útil remanente y un significativo valor económico.

Sin embargo, ni la Ley ni el Reglamento exigen que dicho valor sea identificado, cuantificado o incorporado dentro del Informe de Análisis Multicriterio. Como consecuencia, la decisión sobre el futuro de la infraestructura puede adoptarse sin conocer el verdadero potencial económico del activo revertido.

La literatura especializada sobre reciclaje de activos ha destacado precisamente la importancia de identificar y monetizar el valor económico contenido en la infraestructura pública existente. En este sentido, Villalobos Carballo (2021) sostiene que el aprovechamiento de dichos activos permite generar recursos para financiar nuevas inversiones públicas, evitando que el valor económico acumulado durante la vida de la concesión permanezca subutilizado. Desde esta perspectiva, la ausencia del valor residual como variable obligatoria de análisis limita la capacidad del Estado para maximizar el beneficio público derivado de los activos que recupera.

Hallazgo 4. La experiencia comparada y la necesidad de parámetros objetivos

La importancia de contar con criterios claros para la toma de decisiones al vencimiento también se aprecia en el derecho comparado. El caso colombiano resulta particularmente ilustrativo, pues la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) desarrolló un Manual de Reversiones destinado a uniformizar procedimientos y criterios aplicables a la transición de los activos concesionados.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2022), dicho instrumento busca estandarizar conceptos, procedimientos y plazos vinculados a la reversión de proyectos de infraestructura, proporcionando una guía común para la toma de decisiones y reduciendo los márgenes de incertidumbre institucional. La existencia de este tipo de herramientas evidencia que la gestión del vencimiento requiere no solo procedimientos formales, sino también criterios objetivos que orienten la decisión administrativa y permitan justificarla adecuadamente frente a órganos de control, inversionistas y usuarios.

5.2.2. Discrecionalidad, continuidad del servicio y responsabilidad institucional

La insuficiente definición de parámetros para seleccionar entre las alternativas post-vencimiento previstas en el artículo 62 de la Ley N.° 32441 no constituye

únicamente una deficiencia técnica del diseño normativo. Sus efectos trascienden el ámbito procedimental y se proyectan directamente sobre la prestación de los servicios públicos y sobre la responsabilidad de las entidades encargadas de administrarlos. En efecto, cuando la decisión respecto del destino de una concesión próxima a vencer se adopta sin criterios previamente definidos y bajo presión temporal, aumenta el margen de discrecionalidad administrativa y, con ello, el riesgo de afectar la continuidad del servicio y comprometer la responsabilidad institucional del Estado.

Hallazgo 1: La discrecionalidad administrativa como consecuencia de la insuficiente regulación del post-vencimiento

El régimen introducido por la Ley N.° 32441 obliga a la entidad pública titular a evaluar alternativas y formalizar su decisión mediante un Informe de Análisis Multicriterio. Sin embargo, como se ha señalado en el acápite anterior, la normativa no establece parámetros sustantivos para determinar cuándo una alternativa resulta preferible a otra. Esta situación amplía considerablemente el espacio de apreciación administrativa.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, la discrecionalidad no supone libertad absoluta de decisión. Por el contrario, la actuación estatal debe encontrarse permanentemente orientada por el principio de legalidad y por la proscripción de la arbitrariedad. En esa línea, Luna Urquizo y Anaya Amaya (2017) sostienen que toda intervención estatal que incida sobre la esfera jurídica de los particulares debe sustentarse en razones objetivas y verificables, pues de lo contrario se transforma en una actuación arbitraria incompatible con el principio de legalidad.

La decisión acerca de si corresponde renovar una concesión, convocar un nuevo proceso competitivo o asumir directamente la prestación del servicio involucra intereses públicos y privados de significativa relevancia. Por ello, mientras más indeterminados sean los criterios para adoptar dicha decisión, mayor será el riesgo de cuestionamientos administrativos, judiciales o arbitrales respecto de su razonabilidad y motivación.

Asimismo, Martín Tirado (2022) recuerda que la temporalidad constituye un elemento esencial de la concesión y que el vencimiento forma parte de la lógica propia de esta modalidad contractual. Precisamente por ello, la decisión sobre lo que ocurrirá una vez culminado el plazo concesional no debería depender de apreciaciones coyunturales o discrecionales, sino de criterios previamente definidos que permitan garantizar una transición ordenada y orientada al interés público.

Hallazgo 2: El riesgo de comportamientos oportunistas en la gestión del vencimiento

La amplitud de la discrecionalidad también genera incentivos para conductas oportunistas por parte de los propios actores públicos. La literatura especializada en infraestructura ha advertido que los riesgos regulatorios y políticos suelen derivar de decisiones estatales adoptadas sin mecanismos adecuados de control o rendición de cuentas.

González y Micco (2021) identifican que determinados riesgos asociados a las concesiones se encuentran directamente vinculados con el comportamiento del propio Estado, configurando escenarios de riesgo moral en los que quien debe gestionar el riesgo es simultáneamente quien tiene capacidad para generarlo. Esta observación resulta especialmente relevante en la etapa de vencimiento.

En efecto, una regulación que no establece criterios objetivos para comparar alternativas permite que decisiones de enorme trascendencia económica y social puedan ser influenciadas por consideraciones ajenas a la eficiencia o al interés público. Ello podría traducirse, por ejemplo, en renovaciones contractuales insuficientemente justificadas, en procesos de relicita-ción promovidos sin una evaluación integral de costos y beneficios, o en asunciones directas por parte del Estado sin capacidad técnica ni financiera para garantizar una adecuada operación del servicio.

Aunque estas situaciones no implican necesariamente actuaciones ilegales, evidencian cómo la ausencia de parámetros normativos incrementa la exposición del sistema a decisiones cuya racionalidad resulta difícil de verificar objetivamente.

Hallazgo 3: La continuidad del servicio público como límite material de toda decisión post-vencimiento

Más allá de las consideraciones económicas o contractuales, cualquier decisión adoptada al término de una concesión debe respetar un límite fundamental: la continuidad del servicio público.

La doctrina clásica del servicio público ha sostenido que la continuidad constituye uno de sus principios estructurales. Ochoa Cardich (2013) explica que los poderes públicos tienen la obligación permanente de asegurar la satisfacción ininterrumpida de aquellas necesidades colectivas consideradas esenciales para la comunidad. De manera

similar, Rivadeneyra Sánchez (2008) señala que la continuidad representa el presupuesto básico sobre el cual descansa toda prestación de servicios públicos.

La relevancia de este principio adquiere especial intensidad en el momento del vencimiento concesional. A diferencia de otras etapas del contrato, el vencimiento implica una transferencia potencial de responsabilidades operativas entre distintos sujetos: el concesionario saliente, la entidad pública titular o un eventual nuevo operador. La adecuada coordinación de esta transición resulta indispensable para evitar interrupciones, deterioros en la calidad del servicio o afectaciones a los usuarios.

La experiencia comparada analizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2022) confirma esta preocupación. Según dicho organismo, una de las principales consecuencias negativas derivadas de la terminación de contratos de infraestructura es precisamente la interrupción de servicios públicos esenciales, situación que genera impactos económicos y sociales significativos. Asimismo, el BID advierte que las etapas de transición suelen recibir menor atención estratégica que las fases de estructuración o adjudicación, pese a que de ellas depende la continuidad efectiva del servicio.

Estas observaciones resultan particularmente pertinentes para el contexto peruano, donde la regulación del vencimiento concesional recién comienza a desarrollarse y aún carece de protocolos detallados para gestionar escenarios complejos de transición.

Hallazgo 4: El periodo provisional de tres años y el riesgo de normalización de un mecanismo excepcional

La Ley N.° 32441 mantiene la posibilidad de que la entidad pública titular asuma provisionalmente la operación del proyecto por un periodo de hasta tres años. En principio, esta herramienta busca garantizar la continuidad del servicio mientras se implementa una solución definitiva.

Sin embargo, la eficacia de este mecanismo depende de que opere como una medida excepcional y temporal. Cuando la planificación anticipada fracasa o resulta insuficiente, la asunción provisional corre el riesgo de convertirse en la solución ordinaria frente al vencimiento de las concesiones.

Este escenario resulta problemático porque la gestión directa por parte del Estado no necesariamente cuenta con la capacidad operativa, financiera o técnica requerida para administrar activos complejos de infraestructura. Como advierte Martín Tirado (2022), la

extinción de una concesión debe equilibrarse cuidadosamente con la necesidad de asegurar la continuidad de las prestaciones que esta proporciona. Dicho equilibrio exige mecanismos de transición planificados con suficiente anticipación y no únicamente herramientas de emergencia activadas una vez producido el vencimiento.

Por ello, cuanto más frecuente sea el recurso a la administración provisional, más evidente será la insuficiencia de los mecanismos preventivos diseñados para gestionar el término de los contratos APP.

Hallazgo 5: La experiencia del caso ATUSA y la complejidad de las transiciones operativas

La experiencia peruana demuestra que incluso en escenarios donde existe una intervención estatal organizada, las transiciones asociadas a la terminación de una concesión generan importantes controversias jurídicas.

Un ejemplo ilustrativo es el Expediente N.° 09047-2019, resuelto por la Quinta Sala Contencioso Administrativa de Lima, relativo a la concesión de los servicios de saneamiento en Tumbes. En dicho caso, la Sala reconoció que la declaración de caducidad del contrato no produjo automáticamente la transferencia efectiva de la prestación del servicio al OTASS. Por el contrario, existió un periodo de transición durante el cual persistieron interrogantes respecto de las responsabilidades operativas y contractuales de los distintos actores involucrados.

Aunque este precedente se refiere a una caducidad anticipada y no a un vencimiento ordinario, resulta particularmente relevante porque evidencia una realidad común a ambos escenarios: la transferencia de la operación de un servicio público constituye un proceso complejo que requiere reglas claras, coordinación institucional y una adecuada delimitación de responsabilidades.

Si tales dificultades se presentan incluso cuando existe un organismo especializado preparado para asumir la operación, es razonable prever que los riesgos serán mayores en escenarios de vencimiento ordinario donde la planificación haya sido insuficiente o inexistente.

Hallazgo 6: La responsabilidad institucional y la necesidad de una gobernanza clara para la etapa de transición

La continuidad del servicio y la responsabilidad institucional constituyen fenómenos estrechamente vinculados. Cuando una entidad pública adopta una decisión tardía o insuficientemente fundamentada respecto del futuro de una concesión, aumenta la probabilidad de afectar la prestación del servicio. A su vez, cualquier afectación significativa puede generar consecuencias jurídicas para la propia entidad.

El principio de interés público constituye el principal parámetro para evaluar la legitimidad de estas decisiones. Como sostiene Céspedes Zavaleta (2006), en los contratos administrativos el interés público prevalece sobre cualquier consideración particular y debe orientar toda actuación estatal relacionada con la ejecución o terminación del vínculo contractual. Asimismo, Huapaya Tapia (2013) advierte que las entidades públicas únicamente pueden ejercer aquellas potestades que el ordenamiento les atribuye expresamente. En consecuencia, frente a vacíos normativos en la regulación del vencimiento, las entidades titulares no pueden asumir facultades implícitas para extender indefinidamente regímenes provisionales o crear mecanismos transitorios no previstos legalmente.

Desde esta perspectiva, la ausencia de una regulación detallada sobre la etapa postvencimiento no solo genera incertidumbre operativa, sino también riesgos de responsabilidad institucional derivados de decisiones adoptadas fuera de los márgenes establecidos por el ordenamiento. Esta problemática se agrava cuando la normativa tampoco desarrolla con suficiente detalle la participación que corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a ProInversión o a los organismos reguladores sectoriales durante la transición. Como destaca el BID (2022), los procesos de terminación contractual son más eficientes cuando las entidades involucradas cuentan con funciones y responsabilidades previamente delimitadas. La indefinición de dicha arquitectura institucional puede dificultar la coordinación entre actores y retrasar la adopción de decisiones oportunas, generando incertidumbre precisamente en el momento en que el sistema requiere mayores niveles de coordinación.

En suma, la ausencia de parámetros claros para la gestión del vencimiento concesional produce una cadena de riesgos jurídicos interconectados: la discrecionalidad excesiva dificulta la adopción de decisiones objetivas; las decisiones tardías o deficientes comprometen la continuidad del servicio público; y las afectaciones derivadas de esa interrupción pueden traducirse en responsabilidad institucional para la entidad titular, tanto frente a los usuarios como frente a los órganos de control. La evidencia empírica

que se examina en la sección siguiente permite verificar estas consecuencias en un caso concreto.

5.3.Evidencia empírica

5.3.1. El caso Olmos: vencimiento sin régimen de transición

El Proyecto de Irrigación Olmos constituye la primera evidencia empírica relevante de los problemas que puede generar el vencimiento de una concesión de APP cuando no existe una planificación anticipada ni un régimen jurídico específico que ordene la transición entre el operador saliente y el esquema de gestión que lo sucederá. Lejos de tratarse de un caso excepcional, la experiencia de Olmos permite observar en la práctica las consecuencias derivadas de varias de las brechas normativas identificadas en el capítulo anterior.

La concesión de las obras de trasvase fue otorgada en 2004 a Concesionaria Trasvase Olmos S.A. (CTO), subsidiaria de Novonor (antes Odebrecht), por un plazo aproximado de veinte años, con vencimiento previsto para el 25 de septiembre de 2025. Durante dicho periodo, el proyecto se consolidó como una de las principales plataformas agroexportadoras del país, concentrando más de US$ 4.000 millones en inversiones privadas, generando más de 65.000 empleos directos y sosteniendo exportaciones agroindustriales superiores a los US$ 1.000 millones anuales en la región Lambayeque (Barzola, 2025; El Comercio, 2025).

Precisamente debido a la magnitud económica y social del proyecto, el vencimiento de la concesión exigía una transición cuidadosamente planificada. Sin embargo, los acontecimientos ocurridos durante 2025 evidenciaron la inexistencia de mecanismos institucionales adecuados para gestionar oportunamente dicha transición. El caso permite identificar seis manifestaciones concretas de esta problemática.

Primera manifestación: planificación tardía

La primera manifestación del problema se encuentra en la falta de planificación anticipada frente a un vencimiento contractual cuya fecha era conocida desde el momento mismo de la suscripción del contrato de concesión.

En octubre de 2024, CTO solicitó formalmente una ampliación contractual por diez años. No obstante, el Gobierno descartó dicha posibilidad debido a las restricciones derivadas de la normativa anticorrupción aplicable a empresas que habían reconocido

actos de corrupción. El presidente del Consejo de Ministros anunció públicamente que la concesión no sería renovada, mientras que el ministro de Economía precisó posteriormente que no era jurídicamente posible suscribir una adenda con una empresa que hubiera reconocido tales actos (El Comercio, 2025; Carrasco, 2025).

La decisión de no renovar la concesión resultaba jurídicamente consistente con los principios de integridad pública. Sin embargo, una vez descartada la prórroga, debió iniciarse inmediatamente un proceso formal para definir el esquema de operación posterior al vencimiento. Ello no ocurrió. Como señaló Gabriel Amaro, presidente de la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP), la búsqueda de un nuevo operador debió iniciarse al menos tres años antes del vencimiento contractual, evitando así que el Estado afrontara la transición bajo una severa presión temporal (Azurín, 2025).

La experiencia demuestra que el problema no radicó en la decisión adoptada respecto de la renovación, sino en la ausencia de un mandato normativo que obligara a iniciar la evaluación del escenario post-vencimiento con la anticipación necesaria. Precisamente esta carencia fue una de las razones que posteriormente motivó la incorporación del artículo 62.1 mediante la Ley N.° 32441.

Segunda manifestación: ausencia de criterios objetivos para la toma de decisiones

Una segunda manifestación del problema fue la inexistencia de criterios objetivos y formalizados que permitieran determinar cuál era la alternativa más conveniente para la continuidad del proyecto.

Durante los meses previos al vencimiento se discutieron diversas opciones: una extensión temporal de la operación por parte de CTO, la asunción directa por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), la administración por parte del Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT) o la convocatoria inmediata de una nueva licitación internacional. Sin embargo, dichas alternativas fueron evaluadas de manera fragmentada y desde perspectivas institucionales distintas.

En distintos momentos coexistieron propuestas contradictorias impulsadas por diferentes entidades públicas. Mientras algunas autoridades promovían una extensión temporal de la concesión para facilitar la transición, otras defendían la asunción estatal inmediata o la convocatoria de una nueva APP. La ausencia de un instrumento

equivalente al actual Informe de Análisis Multicriterio impidió que dichas alternativas fueran comparadas bajo parámetros comunes, verificables y transparentes.

La experiencia de Olmos evidencia, por tanto, las dificultades que surgen cuando la decisión sobre el destino de una infraestructura estratégica depende exclusivamente de negociaciones coyunturales y no de una metodología previamente establecida.

Tercera manifestación: indefinición competencial entre niveles de gobierno

Una tercera manifestación se produjo en el ámbito institucional, a partir de las discrepancias surgidas entre el Gobierno Regional de Lambayeque y el Gobierno Nacional respecto de quién debía asumir la operación del proyecto una vez producida la reversión.

El MIDAGRI anunció públicamente que asumiría temporalmente la administración de la infraestructura a través del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI). Sin embargo, dicha decisión fue cuestionada por el Gobierno Regional de Lambayeque, cuyo gobernador señaló que la medida desconocía los compromisos establecidos en el Convenio N.° 061-2025 suscrito entre el propio gobierno regional, ProInversión y el MIDAGRI (Gamboa, 2025).

Según dicho convenio, la titularidad del proyecto permanecía en el Gobierno Regional de Lambayeque, circunstancia que generó discrepancias respecto de los alcances de la intervención del Gobierno Nacional. El gobernador regional sostuvo que no existió una coordinación previa suficiente y que la decisión anunciada públicamente desconocía acuerdos previamente adoptados entre las entidades involucradas (Gamboa, 2025).

Este episodio evidencia la ausencia de reglas claras para determinar competencias, responsabilidades y mecanismos de coordinación cuando una concesión otorgada por un gobierno subnacional vence sin que exista un operador sustituto preparado para asumir inmediatamente la prestación del servicio.

Cuarta manifestación: respuesta legislativa de emergencia

La proximidad del vencimiento contractual obligó al Estado a adoptar una respuesta normativa de carácter urgente mediante la aprobación de la Ley N.° 32416.

Dicha norma incorporó disposiciones destinadas a garantizar la continuidad operativa de Olmos y de otras APP próximas a vencer. Por un lado, creó un régimen especial que permitió al PEOT contratar personal especializado bajo el régimen laboral privado para asumir funciones de operación y mantenimiento. Por otro lado, facultó a las entidades titulares de APP a realizar actos preparatorios y contrataciones orientadas a garantizar la continuidad de los servicios ante la caducidad o terminación de las concesiones (Azurín, 2025).

La importancia de esta norma radica en que constituye una evidencia directa de la existencia de un vacío regulatorio previo. Como señaló Ronald Fernández Dávila, la ley proporciona herramientas para afrontar situaciones de emergencia derivadas de la terminación contractual, pero no resuelve el problema estructural de la planificación anticipada. En sus palabras, la norma funciona como un mecanismo para enfrentar situaciones en las que faltan pocos meses para el vencimiento y aún no se ha definido quién operará posteriormente la infraestructura (Azurín, 2025).

La necesidad de aprobar una legislación especial a pocos meses del vencimiento contractual constituye, por sí misma, una manifestación de la insuficiencia del marco normativo existente hasta ese momento.

Quinta manifestación: costos económicos de la falta de planificación

La ausencia de una estrategia anticipada para gestionar el vencimiento concesional también produjo consecuencias económicas significativas.

Tras la reversión de la infraestructura, la gestión pasó al Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT), entidad que asumió la responsabilidad de operar y mantener activos que requieren importantes inversiones para garantizar su sostenibilidad futura. Según Apoyo Consultoría (2025), más del 60% del presupuesto institucional del PEOT ya se encontraba comprometido en el mantenimiento de la infraestructura existente, mientras que las inversiones requeridas para ampliar la capacidad de la presa Limón se estimaban entre US$ 250 y US$ 300 millones.

La misma fuente señala que una eventual nueva licitación podría requerir al menos dos años para culminar, periodo durante el cual el Estado tendría que destinar recursos públicos para financiar actividades que anteriormente eran asumidas por el operador privado. En consecuencia, la reversión del activo no estuvo acompañada de una estrategia

previa de valorización, financiamiento o estructuración de una nueva concesión capaz de asumir dichas inversiones (Apoyo Consultoría, 2025).

Desde esta perspectiva, el caso Olmos demuestra que la falta de planificación no solo genera incertidumbre institucional, sino también costos económicos concretos que terminan siendo asumidos por el sector público.

Sexta manifestación: riesgo para los usuarios y para la continuidad del servicio

La manifestación más relevante del problema se produjo respecto de los usuarios que dependen de la continuidad del servicio hidráulico proporcionado por el proyecto.

Diversos gremios empresariales advirtieron que la incertidumbre generada por la falta de una solución clara podía comprometer el abastecimiento de agua para miles de hectáreas agrícolas. La Asociación Cultivando alertó que cualquier interrupción podría afectar la seguridad hídrica del valle, poner en riesgo inversiones superiores a US$ 3.000 millones y comprometer más de 65.000 empleos directos vinculados a la actividad agroexportadora (El Comercio, 2025; Hokama, 2025).

Asimismo, representantes de AGAP señalaron que la operación del sistema hidráulico exige capacidades técnicas altamente especializadas y una capacidad de respuesta inmediata frente a contingencias operativas. En tal sentido, advirtieron que la ausencia de acuerdos oportunos entre las entidades públicas trasladaba innecesariamente el riesgo a los usuarios finales del proyecto (Gamboa, 2025).

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, esta situación adquiere especial relevancia porque pone de manifiesto la responsabilidad estatal de garantizar la continuidad de los servicios vinculados a infraestructuras esenciales. La experiencia de Olmos demuestra que la inexistencia de mecanismos de transición previamente definidos incrementa significativamente el riesgo de afectar dicha continuidad.

Síntesis

El caso Olmos constituye la primera evidencia empírica de gran escala sobre los riesgos asociados al vencimiento de concesiones de APP en ausencia de un régimen de transición suficientemente desarrollado. La experiencia permite identificar seis manifestaciones interrelacionadas: la planificación tardía, la ausencia de criterios objetivos de decisión, la indefinición competencial, la necesidad de una respuesta

legislativa de emergencia, los costos económicos derivados de la falta de planificación y el riesgo generado para los usuarios finales del servicio.

En conjunto, estos elementos confirman la hipótesis central de esta investigación: el vencimiento concesional no constituye un evento extraordinario ni imprevisible, sino una etapa previsible del ciclo de vida de la infraestructura pública que requiere mecanismos jurídicos e institucionales específicos para ser gestionada de manera ordenada. El caso Olmos demuestra las consecuencias que pueden derivarse cuando tales mecanismos no existen o son incorporados únicamente cuando la transición ya se encuentra en curso.

5.3.2. Proyección de riesgos ante el ciclo 2026–2038

El caso Olmos no constituye un episodio aislado dentro del régimen peruano de Asociaciones Público-Privadas. Por el contrario, representa el primer caso relevante de vencimiento concesional ocurrido en un contexto de ausencia de planificación anticipada y de reglas específicas para gestionar la transición hacia un nuevo esquema de operación. Desde esta perspectiva, su principal valor para la presente investigación radica en su capacidad para anticipar los riesgos que podrían reproducirse durante el ciclo de vencimientos concesionales comprendido entre 2026 y 2038.

La importancia de este periodo es considerable. Según Apoyo Consultoría (2025), en los próximos diez años vencerán veintiocho contratos de concesión vinculados principalmente a los sectores de transporte, electricidad, gas natural y saneamiento. Asimismo, cuatro de dichas concesiones ya han planteado adelantar inversiones por aproximadamente US$ 3,000 millones antes de su vencimiento, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo estima que el potencial de reciclaje de activos en el Perú podría alcanzar los US$ 12,000 millones (Gómez Reino et al., 2021). Estas cifras reflejan que el ciclo 2026-2038 constituye simultáneamente una oportunidad para maximizar el valor de la infraestructura pública y un escenario de riesgo si los procesos de transición continúan gestionándose de manera reactiva.

En ese contexto, los problemas observados en Olmos permiten identificar seis riesgos que podrían reproducirse en futuras concesiones si las brechas normativas e institucionales analizadas en la presente tesis no son adecuadamente corregidas.

Riesgo 1. Planificación tardía o inexistente en contratos suscritos bajo regímenes anteriores

El primer riesgo se relaciona con la posibilidad de que numerosas concesiones próximas a vencer no cuenten con procesos de evaluación iniciados con la anticipación necesaria. Como se explicó previamente, la obligación de analizar el destino de una concesión con tres años de anticipación fue incorporada recién por la Ley N.° 32441. Sin embargo, la mayoría de los contratos que vencerán entre 2026 y 2038 fueron celebrados bajo el Decreto Legislativo N.° 1362 o bajo marcos normativos anteriores que no contenían una obligación equivalente.

Ello genera incertidumbre respecto de la aplicación temporal del nuevo régimen. Si se interpreta que el artículo 62.1 de la Ley N.° 32441 no resulta exigible para contratos preexistentes, las entidades titulares podrían enfrentar nuevamente situaciones similares a la ocurrida en Olmos, iniciando la evaluación del vencimiento cuando la proximidad de la fecha contractual ya limita significativamente las alternativas disponibles. En ese sentido, Apoyo Consultoría (2025) advierte que la ausencia de reglas claras para gestionar estas transiciones incrementa el riesgo de interrupciones en servicios esenciales y reduce los incentivos para la inversión privada.

Riesgo 2. Decisiones heterogéneas por ausencia de criterios sustantivos comunes

El segundo riesgo deriva de la falta de criterios sustantivos que orienten la elaboración del Informe de Análisis Multicriterio previsto por la Ley N.° 32441. Como se desarrolló en el capítulo anterior, la normativa establece la obligación de elaborar dicho informe, pero no define parámetros uniformes que permitan determinar cuándo resulta más conveniente renovar, relicitar o asumir directamente la operación.

Esta situación puede generar diferencias significativas en la calidad de las decisiones adoptadas por las entidades públicas. Mientras algunas podrían desarrollar evaluaciones técnicas rigurosas, otras podrían limitarse a cumplir formalmente con el procedimiento. En consecuencia, decisiones sobre activos estratégicos de elevado valor económico podrían depender más de las capacidades institucionales de cada entidad que de estándares objetivos y comparables.

Riesgo 3. Conflictos de competencia en concesiones con participación de distintos niveles de gobierno

El conflicto surgido entre el MIDAGRI y el Gobierno Regional de Lambayeque durante la transición de Olmos evidenció la complejidad que puede presentar la gestión de concesiones cuya titularidad formal corresponde a una entidad subnacional, pero cuyos efectos económicos y sociales trascienden ampliamente su ámbito territorial.

Aunque la Ley N.° 32441 asigna responsabilidades a la entidad titular del proyecto, no desarrolla mecanismos específicos para resolver situaciones en las que dicha entidad carezca de capacidad técnica, financiera o institucional suficiente para conducir procesos complejos de transición concesional. Este riesgo adquiere especial relevancia en concesiones regionales, municipales o en proyectos con competencias compartidas entre distintos niveles de gobierno, donde la ausencia de reglas claras puede traducirse en conflictos institucionales semejantes a los observados en el caso Olmos.

Riesgo 4. Falta de incorporación temprana de variables de integridad y cumplimiento

La experiencia de Olmos demostró que las restricciones derivadas de la normativa anticorrupción pueden influir decisivamente en las alternativas disponibles para gestionar el vencimiento de una concesión. La imposibilidad jurídica de suscribir una adenda con la Concesionaria Trasvase Olmos S.A. obligó al Estado a descartar una de las opciones que venían siendo evaluadas y aceleró la búsqueda de mecanismos alternativos de continuidad operativa.

Este riesgo podría reproducirse en otras concesiones cuyos operadores enfrenten cuestionamientos similares o limitaciones legales para continuar vinculados contractualmente con el Estado. Por ello, la evaluación anticipada del vencimiento debería incorporar desde etapas tempranas el análisis de aspectos vinculados al cumplimiento contractual, la integridad empresarial y la eventual existencia de impedimentos jurídicos para renovar o extender la relación concesional.

Riesgo 5. Pérdida del valor residual de los activos revertidos

El quinto riesgo se vincula con la posibilidad de que el Estado continúe recibiendo infraestructura revertida sin haber realizado una valoración estratégica de su potencial económico. Tal como ocurrió en Olmos, la reversión de activos puede producirse sin que exista una estrategia orientada a monetizar dicho valor, atraer nuevas inversiones o utilizar los recursos generados para financiar nueva infraestructura.

Esta situación resulta particularmente relevante si se considera que diversos estudios han identificado importantes oportunidades de reciclaje de activos en el Perú. Gómez Reino et al. (2021) estiman que dicho potencial podría alcanzar aproximadamente US$ 12,000 millones. Sin embargo, la normativa vigente todavía no incorpora de manera sistemática mecanismos orientados a capturar y reinvertir el valor residual generado por las concesiones que concluyen su plazo contractual.

Riesgo 6. Deterioro de la confianza en el sistema de APP

Finalmente, el riesgo más amplio es el impacto reputacional que pueden generar múltiples procesos de transición gestionados de manera deficiente. Las crisis institucionales, los conflictos de competencias, la improvisación normativa o la incertidumbre respecto de la continuidad de los servicios afectan la percepción de estabilidad y predictibilidad que requieren los proyectos de infraestructura de largo plazo.

El BID (2022) ha señalado que la incertidumbre asociada a los procesos de terminación contractual puede incrementar los costos de financiamiento e incluso desalentar la participación de inversionistas privados. En consecuencia, si los problemas observados en Olmos llegaran a reproducirse de forma reiterada durante el ciclo 2026-2038, el efecto acumulado podría trascender cada concesión individual y afectar la competitividad del sistema peruano de APP en su conjunto.

Síntesis de riesgos identificados

A partir de las lecciones derivadas del caso Olmos, es posible identificar los siguientes riesgos para el ciclo de vencimientos concesionales 2026-2038:

- Riesgo 1: planificación tardía o inexistente en concesiones sujetas a regímenes anteriores.
- Riesgo 2: decisiones heterogéneas debido a la ausencia de criterios sustantivos para el Informe de Análisis Multicriterio.
- Riesgo 3: conflictos de competencia en proyectos con participación de distintos niveles de gobierno.
- Riesgo 4: falta de incorporación temprana de variables de integridad y cumplimiento.
- Riesgo 5: pérdida del valor residual y de oportunidades de reciclaje de activos.

- Riesgo 6: deterioro de la confianza de inversionistas y financiadores en el sistema de APP.

En consecuencia, el ciclo 2026-2038 debe ser entendido no solo como una sucesión de vencimientos contractuales, sino como una prueba para la capacidad del Estado peruano de gestionar ordenadamente la transición de activos estratégicos. Los riesgos identificados son reales y sus efectos pueden extenderse más allá del contrato específico involucrado. Precisamente por ello, la sección siguiente propone lineamientos orientados a corregir las brechas normativas que los originan.

5.4.Lineamientos jurídicos para una regulación idónea del vencimiento concesional

5.4.1. Reconocimiento normativo del valor residual

A. El valor residual como elemento implícito del régimen de vencimiento

La Ley N.° 32441 no regula expresamente el reciclaje de activos ni incorpora una metodología para valorar económicamente la infraestructura que revierte al Estado al término de una Asociación Público-Privada. Sin embargo, sí contiene los elementos normativos que permiten construir esa lógica.

En primer lugar, el artículo 57.1 establece que los bienes afectados a la APP revierten al dominio del Estado al término del contrato. En segundo lugar, el artículo 62.1 obliga a la entidad pública titular a evaluar, con una anticipación no menor de tres años, las alternativas disponibles frente al vencimiento, incluyendo la renovación contractual, una nueva promoción de la inversión privada u otra opción que garantice la continuidad del servicio. Finalmente, el artículo 62.3 reconoce que los contratos pueden contener mecanismos de compensación económica vinculados a la terminación contractual.

La lectura conjunta de estas disposiciones revela que el legislador ya reconoce que el vencimiento de una APP no constituye únicamente un acto de reversión patrimonial, sino también una decisión económica y estratégica sobre el futuro de una infraestructura pública. En consecuencia, la evaluación anticipada prevista en el artículo 62.1 no debería limitarse a determinar quién operará el servicio después del vencimiento, sino también a identificar cuál es el valor económico del activo que retorna al Estado y cómo dicho valor puede aprovecharse para generar nuevas inversiones.

B. La brecha normativa: activos que revierten sin ser valorados

El problema no radica en la reversión de los bienes, pues esta se encuentra claramente regulada. La verdadera limitación es que el marco vigente no exige que la entidad titular determine el valor económico de los activos antes de adoptar una decisión sobre su futuro.

En la práctica, ello implica que el Estado puede recibir infraestructura estratégica sin conocer con precisión su valor residual, su capacidad de generar ingresos futuros o el potencial económico que podría incorporarse a una nueva concesión. Como señala Mansilla Caro (2021), el valor residual de una concesión depende de la estimación de los flujos futuros asociados a la infraestructura, considerando variables como la demanda proyectada, los ingresos esperados y los costos de operación y mantenimiento. La ausencia de esta valoración impide que el Estado conozca el verdadero potencial económico del activo que recibe.

El caso Olmos constituye una manifestación concreta de este problema. Al aproximarse el vencimiento de la concesión del trasvase, el debate institucional se concentró en quién asumiría la operación del proyecto y cómo garantizar la continuidad del servicio. Sin embargo, no existió una evaluación pública orientada a determinar el valor económico de la infraestructura revertida, las inversiones adicionales requeridas o el valor que podría capturarse mediante una nueva licitación. Como resultado, la discusión se desarrolló en un contexto de limitada información económica sobre el activo objeto de reversión.

C. El lineamiento propuesto: valorar el activo como parte de la evaluación anticipada

Frente a esta brecha, se propone que el Informe de Análisis Multicriterio exigido por el artículo 151.3 del Reglamento incorpore obligatoriamente una sección de valoración del activo reversible.

Dicha valoración debería abordar, al menos, tres aspectos fundamentales: (i) el estado físico de la infraestructura y su vida útil remanente; (ii) los flujos económicos que el activo puede generar durante una eventual nueva concesión; y (iii) el valor que el Estado podría capturar mediante mecanismos como pagos de acceso, cánones, retribuciones o compromisos de inversión asociados a una nueva adjudicación.

La incorporación de este requisito no exige una reforma legal. El artículo 5.4 de la Ley N.° 32441 faculta al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, a emitir directivas y lineamientos para la implementación del sistema APP. En consecuencia, bastaría una regulación complementaria que incorpore la valoración económica del activo como componente obligatorio de la evaluación anticipada del vencimiento.

De esta manera, la planificación del término de una concesión dejaría de centrarse exclusivamente en la continuidad operativa del servicio y pasaría a incorporar una dimensión patrimonial y financiera. Ello permitiría que el Estado no solo reciba los activos revertidos, sino que también conozca y aproveche el valor económico acumulado en ellos para financiar nuevas inversiones en infraestructura, siguiendo la lógica que sustenta los mecanismos contemporáneos de reciclaje de activos.

5.4.2. Mecanismos de reciclaje de activos compatibles con el ordenamiento peruano

A. El reciclaje de activos es compatible con el marco normativo vigente

La Ley N.° 32441 no incorpora expresamente la figura del reciclaje de activos. Sin embargo, los elementos esenciales de este mecanismo sí encuentran respaldo en el ordenamiento vigente. Como se ha desarrollado en los capítulos anteriores, el reciclaje de activos supone dos operaciones complementarias: la captura del valor económico de una infraestructura madura al término de una concesión y la utilización de ese valor para financiar nuevas inversiones públicas.

La primera operación es compatible con el artículo 62.1 de la Ley N.° 32441, que faculta a la entidad titular a evaluar alternativas como la renovación contractual o la promoción de una nueva inversión privada antes del vencimiento de la concesión. Ello permite estructurar procesos de relicitación en los que el nuevo operador reconozca económicamente el valor de la infraestructura existente mediante pagos de acceso, cánones o compromisos de inversión.

La segunda operación encuentra un antecedente normativo en el Fondo para la Administración de la Retribución de Contratos de Concesión de Infraestructura de Transporte (FONRECIT), creado por la Décimo Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32441. Aunque su alcance es limitado, demuestra que el legislador ya

ha reconocido la conveniencia de canalizar recursos generados por contratos APP hacia nuevas inversiones en infraestructura.

En consecuencia, el principal obstáculo para implementar mecanismos de reciclaje de activos en el Perú no es la ausencia de habilitación legal, sino la falta de instrumentos que permitan capturar y gestionar sistemáticamente el valor generado por los activos revertidos.

Primer lineamiento: incorporar el valor residual en la evaluación del vencimiento

El primer lineamiento consiste en fortalecer el contenido del Informe de Análisis Multicriterio previsto en el artículo 151.3 del Reglamento.

Actualmente, dicho informe permite evaluar las alternativas disponibles frente al vencimiento de una concesión, pero no exige una valoración económica del activo que revertirá al Estado. Esta omisión limita la capacidad de las entidades para determinar cuál es la alternativa más eficiente desde una perspectiva patrimonial y financiera.

Por ello, se propone que el informe incorpore obligatoriamente una evaluación del valor residual del activo, incluyendo su estado de conservación, vida útil remanente, potencial de generación de ingresos y posibilidades de aprovechamiento en una futura concesión. Asimismo, debería identificar los pagos, retribuciones o compromisos de inversión que podrían exigirse al nuevo operador como condición para acceder a la infraestructura existente.

Esta medida puede implementarse mediante una directiva de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, sin necesidad de modificar la Ley N.° 32441.

Segundo lineamiento: extender la lógica del FONRECIT a otros sectores

El segundo lineamiento consiste en ampliar la lógica que inspira al FONRECIT hacia otros sectores de infraestructura.

La experiencia del FONRECIT demuestra que es jurídicamente posible crear mecanismos específicos para administrar recursos generados por contratos APP culminados y destinarlos a nuevas inversiones. Sin embargo, actualmente este esquema se limita al sector transporte y a contratos determinados.

Resulta razonable evaluar la creación de mecanismos equivalentes para sectores que enfrentarán importantes procesos de vencimiento concesional durante los próximos años, como infraestructura hidráulica, saneamiento o energía. De este modo, los recursos obtenidos en la transición de una concesión podrían reinvertirse en la ampliación, modernización o mejora de infraestructura del mismo sector, fortaleciendo la sostenibilidad financiera de las políticas públicas de infraestructura.

No se trata de crear una nueva categoría jurídica, sino de extender una solución que el propio legislador ya ha considerado viable dentro del sistema APP.

Tercer lineamiento: vincular la intervención transitoria del estado a un proceso efectivo de relicitación

El tercer lineamiento busca evitar que la administración temporal del Estado se convierta en una solución permanente.

La Ley N.° 32441 establece que la entidad pública puede asumir provisionalmente la operación de una infraestructura por un plazo máximo de tres años. Esta regla constituye un avance respecto de regímenes anteriores, pues introduce un límite temporal expreso.

No obstante, la experiencia del Proyecto Olmos demuestra que la sola existencia de un plazo máximo no garantiza que el proceso de transición avance oportunamente. Por ello, se propone que la continuidad de la intervención estatal esté vinculada al cumplimiento de hitos verificables orientados a la selección de un nuevo operador privado, tales como la aprobación del informe correspondiente, la elaboración de bases o la convocatoria del proceso de promoción de la inversión privada.

De esta manera, la intervención temporal cumpliría su verdadera finalidad: asegurar la continuidad del servicio mientras se desarrolla una transición ordenada hacia un nuevo esquema de gestión.

Reflexión final sobre los lineamientos

Los lineamientos propuestos comparten una característica común: parten de las herramientas que ya existen en el ordenamiento jurídico peruano. La Ley N.° 32441 ha incorporado avances importantes en materia de planificación del vencimiento concesional, pero todavía subsisten brechas que limitan la captura y aprovechamiento del valor generado por la infraestructura revertida.

Por ello, la propuesta de esta investigación no consiste en replantear integralmente el régimen de APP, sino en desarrollar instrumentos que permitan convertir la reversión de activos en una oportunidad de generación de valor público. En esa medida, el reciclaje de activos no debe entenderse como una institución ajena al sistema peruano, sino como una evolución posible de los mecanismos ya reconocidos por la legislación vigente.

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

Del análisis desarrollado en la presente investigación se desprenden las siguientes conclusiones, las cuales responden a los objetivos e hipótesis planteados.

1. El régimen jurídico vigente aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú no resulta plenamente idóneo para gestionar esta etapa del ciclo concesional. Aunque la Ley N.° 32441 representa un avance significativo respecto del régimen anterior al incorporar mecanismos de evaluación anticipada y planificación institucional, la regulación continúa respondiendo a una lógica centrada en la estructuración y ejecución de los proyectos. En consecuencia, el vencimiento sigue siendo tratado como un evento accesorio del contrato y no como una fase autónoma que demanda instrumentos jurídicos propios para la toma de decisiones, la continuidad del servicio y la gestión estratégica de los activos revertidos. Esta limitación impide que el ordenamiento aproveche de manera integral las oportunidades económicas y operativas que surgen al término de una concesión.

2. El marco normativo vigente no proporciona parámetros sustantivos suficientes para orientar de manera uniforme y objetiva la actuación de las entidades públicas frente al vencimiento de una concesión. Si bien la Ley N.° 32441 exige la elaboración de un Informe de Análisis Multicriterio y la evaluación previa de alternativas, no establece criterios obligatorios que permitan determinar cuándo resulta jurídicamente más conveniente renovar, relicitar o asumir directamente la operación de la infraestructura. La ausencia de variables mínimas de evaluación genera un amplio margen de discrecionalidad administrativa y dificulta que las decisiones adoptadas puedan ser contrastadas con estándares verificables de eficiencia, sostenibilidad y protección del interés público. De este modo, la reforma normativa ha fortalecido el procedimiento de decisión, pero no ha desarrollado suficientemente el contenido material de dicha decisión.

3. La investigación demuestra que la falta de planificación anticipada constituye uno de los principales factores de riesgo para la adecuada gestión del vencimiento concesional. Cuando las entidades públicas inician tardíamente la evaluación de

alternativas, se reducen significativamente las posibilidades de diseñar procesos competitivos, estructurar nuevas inversiones o garantizar una transición ordenada entre operadores. El caso del Proyecto Olmos evidenció que la ausencia de preparación institucional puede derivar en conflictos de competencias, medidas excepcionales de emergencia, incertidumbre respecto de la continuidad del servicio y mayores cargas financieras para el Estado. En consecuencia, la planificación anticipada no debe entenderse únicamente como una exigencia procedimental, sino como una condición necesaria para preservar la seguridad jurídica, proteger el interés público y asegurar la continuidad de servicios públicos esenciales.

4. A los problemas derivados de la planificación insuficiente se suma un vacío temporal de aplicación generado por la entrada en vigencia de la Ley N.° 32441. La obligación de evaluar el destino de la concesión con una anticipación mínima de tres años fue incorporada cuando varias concesiones ya se encontraban próximas a vencer o incluso dentro de dicho periodo de transición. Debido a que la norma no estableció un régimen transitorio específico para estos supuestos, existe incertidumbre respecto de la forma en que deben aplicarse las nuevas obligaciones a contratos celebrados bajo marcos normativos anteriores. Esta situación reduce la efectividad práctica de la reforma y demuestra que la sola incorporación de mecanismos de planificación resulta insuficiente si no se prevén reglas que permitan su implementación inmediata en contextos de vencimiento inminente.

5. Las herramientas incorporadas por la Ley N.° 32441 y su Reglamento constituyen una base jurídica relevante para ordenar la gestión del vencimiento concesional, pero no alcanzan a configurar un sistema integral de transición postcontractual. La obligación de evaluación anticipada, el reconocimiento de diversas alternativas de gestión, la elaboración del Informe de Análisis Multicriterio y la posibilidad de operación provisional por parte del Estado permiten superar la ausencia casi absoluta de regulación existente bajo el régimen anterior. No obstante, estos mecanismos carecen de elementos esenciales para maximizar el valor público generado por la infraestructura revertida, tales como metodologías de valorización, criterios de comparación entre alternativas y procedimientos destinados a capturar

el valor económico remanente de los activos. Por ello, la reforma debe ser entendida como un punto de partida y no como una solución definitiva a los desafíos del vencimiento concesional.

6. El valor residual constituye una categoría jurídica y económica insuficientemente desarrollada dentro del ordenamiento peruano, pese a su relevancia para la toma de decisiones al término de una concesión. La normativa vigente regula la reversión de los bienes al Estado, pero no exige identificar ni cuantificar el valor económico remanente de la infraestructura ni incorporarlo como variable obligatoria en la evaluación de alternativas post-vencimiento. Como resultado, el Estado puede recuperar activos con una significativa capacidad de generación de ingresos futuros sin contar con mecanismos que permitan aprovechar estratégicamente dicho potencial. Esta omisión limita la eficiencia de las decisiones públicas, reduce las posibilidades de maximizar el valor por dinero de las inversiones realizadas y dificulta la generación de nuevos ciclos de inversión a partir de infraestructura ya desarrollada y operativa.

7. El análisis comparado y normativo realizado permite concluir que el reciclaje de activos es compatible con el marco jurídico peruano y puede desarrollarse utilizando instituciones ya reconocidas por la legislación vigente. La Ley N.° 32441 habilita la evaluación de alternativas posteriores al vencimiento, permite estructurar nuevos procesos de promoción de la inversión privada y reconoce mecanismos destinados a canalizar recursos hacia proyectos futuros. En consecuencia, la incorporación de criterios de valorización del activo revertido, la consideración obligatoria del valor residual en los procesos de decisión y el fortalecimiento de instrumentos financieros orientados a reinvertir los recursos obtenidos constituyen medidas que pueden implementarse mediante regulación complementaria. Desde esta perspectiva, el reciclaje de activos no representa una institución extraña al sistema peruano, sino una evolución funcional de los mecanismos ya existentes para maximizar el valor público de la infraestructura concesionada.

8. En síntesis, la investigación confirma que el principal desafío del régimen peruano de APP ya no consiste únicamente en promover la adjudicación de nuevos

proyectos, sino en desarrollar capacidades institucionales para gestionar adecuadamente aquellos que se aproximan al final de su ciclo concesional. Durante las últimas décadas, la política de infraestructura se ha concentrado prioritariamente en la estructuración, adjudicación e inauguración de nuevas obras, dinámica que ha estado influenciada por incentivos políticos y electorales que privilegian la creación de infraestructura visible antes que la gestión eficiente de activos ya existentes. Sin embargo, la madurez alcanzada por el sistema concesional peruano exige una transformación de esta lógica.

La próxima década marcará el inicio de un ciclo sin precedentes de vencimientos de concesiones de infraestructura, lo que obliga a desplazar el enfoque desde la expansión del stock de infraestructura hacia la preservación, optimización y reutilización de los activos ya desarrollados. En ese contexto, el Perú debe comenzar a transitar hacia una segunda generación de Asociaciones Público-Privadas, caracterizada no solo por la incorporación de inversión privada para construir nueva infraestructura, sino también por la capacidad del Estado para gestionar estratégicamente la reversión, valorización, relicitación y reciclaje de los activos existentes. Ello supone comprender que el éxito de una APP no culmina con la puesta en operación de una obra ni con su inauguración, sino con la capacidad institucional de asegurar que el valor generado durante toda la vida de la concesión continúe siendo aprovechado en beneficio de la colectividad una vez producido su vencimiento. Bajo esta perspectiva, el vencimiento deja de ser concebido como el término de una relación contractual para convertirse en una oportunidad de generación de valor público, sostenibilidad fiscal y desarrollo de nueva infraestructura a partir de los activos que el propio sistema ha sido capaz de crear.

MATRIZ DE CONSISTENCIA

Problema	Objetivo General	Hipótesis General	Objetivos Específicos	Preguntas Especificas	Hipótesis Específicas	Categorías de Análisis	Metodología
El régimen jurídico peruano de APP carece de una regulación autónoma y sistemática para la etapa de vencimiento de los contratos de concesión de infraestructura. Esta omisión genera vacíos en materia de planificación anticipada, gestión del valor residual y reversión operativa que comprometen la continuidad de los servicios públicos y la eficiencia en la	Evaluar la idoneidad del régimen jurídico aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú, a partir del análisis de su claridad normativa, predictibilidad institucional y capacidad de planificación anticipada, en relación con la continuidad de los servicios públicos y la gestión eficiente del valor residual	El régimen jurídico vigente aplicable al vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú no es idóneo, debido a que fue diseñado para regular la etapa de ejecución contractual sin contemplar la fase de término como un momento jurídicamente autónomo, lo que se traduce en ausencia de estándares claros	**OE1.** Determinar si el marco normativo vigente, principalmente la Ley N.º 32441 y su reglamento, establece criterios, mecanismos y procedimientos jurídicos suficientes que orienten la actuación del Estado en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP.	**PE1.** ¿El marco normativo vigente, principalmente la Ley N.º 32441 y su reglamento, establece criterios, mecanismos y procedimientos jurídicos suficientes que orienten la actuación del Estado en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP?	**HE1.** El marco normativo vigente, incluida la Ley N.º 32441 y su reglamento, no establece criterios, mecanismos ni procedimientos jurídicos suficientes que orienten la actuación del Estado en la etapa de vencimiento, pues sus disposiciones se concentran en la estructuración y ejecución del contrato, dejando la fase terminal sin una regulación	**C1:** Suficiencia normativa del régimen de vencimiento concesional	**Tipo:** Cualitativa, nivel descriptivo-explicativo Método: Dogmático-jurídico y comparado Técnica: Análisis documental Derecho comparado: Chile, Colombia, Australia, Costa Rica

gestión de los activos revertidos al Estado.	de los activos concesionados.	sobre valor residual, reversión operativa y relicitación, generando vacíos que comprometen tanto la continuidad de los servicios públicos como la eficiencia en la gestión de los activos concesionados.			autónoma y sistemática.		
			OE2. Evaluar los riesgos jurídicos que genera la ausencia de planificación anticipada en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP, en relación con la continuidad del servicio público y la responsabilidad de las entidades públicas competentes.	**PE2.** ¿Qué riesgos jurídicos genera la ausencia de planificación anticipada en la etapa de vencimiento de contratos de concesión de infraestructura bajo el esquema de APP, en relación con la continuidad del servicio público y la responsabilidad de las entidades públicas competentes?	**HE2.** La ausencia de planificación anticipada en la etapa de vencimiento genera riesgos jurídicos concretos sobre la continuidad del servicio público y la responsabilidad de las entidades públicas competentes, al no existir obligaciones legales expresas que activen con suficiente antelación los procedimientos de transición y relicitación.	**C2:** Riesgos jurídicos de la ausencia de planificación anticipada	
			OE3. Evaluar si las herramientas introducidas por la Ley N.º 32441 y su reglamento son jurídicamente	**PE3.** ¿Son jurídicamente suficientes las herramientas introducidas por la Ley N.º 32441	**HE3.** Las herramientas introducidas por la Ley N.º 32441 y su reglamento no son jurídicamente	**C3:** Idoneidad de los mecanismos de valor residual y reciclaje de activos	

			suficientes para gestionar el vencimiento de concesiones de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú.	y su reglamento para gestionar el vencimiento de concesiones de infraestructura bajo el esquema de APP en el Perú?	suficientes para gestionar el vencimiento de concesiones de infraestructura, pues si bien introducen la anticipación mínima, no resuelven los vacíos sustantivos sobre valorización de activos, condiciones de reversión ni criterios para la estructuración del nuevo proceso concesional.		

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Apoyo Consultoría. (2025). El vencimiento de concesiones sin planificación pone en riesgo la inversión y los servicios públicos asociados a la infraestructura.

Ariño Ortiz, G. (2001). Principios de derecho público económico. Comares.

Arimany Lamoglia, E. (1981). La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público. Bosch.

Aróstegui Hirano, J. (2014). El acceso a un servicio público de calidad, continuidad del servicio y rol del regulador. Revista de Derecho Administrativo, (12), 49–60.

Baca Oneto, V. S. (2009). Servicio público, servicio esencial y servicio universal en el derecho peruano. En O. Vignolo Cueva (Coord.), Teoría de los servicios públicos (pp. 355–388). Grijley.

Baca Oneto, V., & Ortega Sarco, E. (2013). Los esquemas contractuales de colaboración público-privada y su recepción por el Derecho peruano. Revista de Derecho Administrativo, (13), 35–52.

Badell Madrid, R. (2002). Régimen jurídico de las concesiones en Venezuela. Jurídica Venezolana.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). El fondeo de infraestructura en América Latina y el Caribe: Mecanismos y alternativas de política (J. P. Brichetti, E. A. Cavallo, & T. Serebrisky, Eds.).

Banco Mundial. (2014). Asociaciones público-privadas: Guía de referencia (Versión 2.0). Banco Mundial.

Banco Mundial. (2023). Guidelines in implementing asset recycling transactions. Banco Mundial.

Béjar Rivera, L. (2013). La concesión en México. En B. Cavalcanti & A. Matilla (Coords.), Estudios latinoamericanos sobre concesiones y PPP (pp. 15–36). Ratio Legis.

Bernal, M. (2010). El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas paraconcesionales. Thomson Reuters Civitas.

Bitrán, E., Nieto-Parra, S., y Robledo, J. S. (2013). Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru (OECD Development Centre Working Paper N.° 317). OECD Development Centre. https://doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en

Blanquer Criado, D. (2012). El concepto de concesión administrativa de servicios públicos. En La concesión de servicio público (pp. 179–221). Tirant lo Blanch.

Brichetti, J. P., Cavallo, E. A., & Serebrisky, T. (2024). El fondeo de infraestructura en América Latina y el Caribe: Mecanismos y alternativas de política. Banco Interamericano de Desarrollo.

Casady, C., & Geddes, R. (2020). Asset recycling for social infrastructure in the United States. Public Works Management & Policy, 25(3), 215–226.

Cassagne, E. (2013). Colaboración público-privada para la concreción de proyectos de generación de energía renovable en la Argentina. Revista de Derecho Administrativo, (13), 223–240.

Céspedes Zavaleta, A. (2006). La potestas variandi de la Administración Pública en los contratos de concesiones de obras y servicios públicos. Revista De Derecho Administrativo, (1), 203–216. Recuperado a partir de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16354

Chalmers, B., Liu, Y., & Hoang Viet, P. (2018). Infrastructure asset recycling: Insights for governments and investors. Asia Pacific Risk Center, Marsh & McLennan Companies.

Coronel Mamani, N. M. (2021). Limitaciones para la implementación de las Asociaciones Público Privadas en la Municipalidad Provincial de Puno, 2021 [Tesis de maestría, Escuela de Postgrado San Francisco Xavier]

Contraloría General de la República. (2015). Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las APP en el Perú. Contraloría General de la República del Perú.

Creswell, J. W. (2014). Diseño de investigación: Enfoques cualitativos, cuantitativos y de métodos mixtos (4.ª ed.). Sage.

Danós Ordóñez, J. (2008). El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana. Themis, (55), 255–266.

D'Medina Lora, E. (2001). La privatización de infraestructuras de servicios públicos a través del sistema de concesiones. IUS ET VERITAS, 11(22), 89–104.

Dufau, J. (1979). Les concessions de service public. Éditions du Moniteur.

Fenn, M. (2014). Recycling Ontario's assets: A new framework for managing public finances. Mowat Centre.

Fernández, R., & Menéndez, P. (2010). Análisis histórico-jurídico de la concesión de obra pública. En A. Menéndez (Dir.), Instrumentos españoles de colaboración público-privada: El contrato de concesión de obras públicas (2.ª ed., pp. 51–100). Thomson Reuters Civitas.

García de Enterría, E. (1974). El dogma de la reversión de concesiones. En Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo (2.ª ed.). Tecnos.

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (1998). Curso de Derecho Administrativo (T. I). Civitas.

García Soto, C. (2003). Reversión de bienes en el contrato de concesión. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila, 95–103.

Garrido Falla, F. (2002). Tratado de derecho administrativo (Vol. II, 11.ª ed.). Tecnos.

Gómez Reino, J. L., Hinojosa, S. A., Mansilla, P., Muñoz, R., & Reyes-Tagle, G. (2021). Experiencia internacional en el reciclaje de activos de infraestructura pública: Estudios de caso, impactos y lecciones aprendidas. Banco Interamericano de Desarrollo.

González, A., & Micco, A. (2021). Mecanismos públicos para viabilizar proyectos socioeconómicamente rentables y para garantizar su bancabilidad (Monografía BID N.° 965). Banco Interamericano de Desarrollo.

González-Prada, C. (2012). El principio de continuidad en la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. Revista de Derecho Administrativo, (12), 131–149.

Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo (T. 8). Fundación de Derecho Administrativo.

Guasch, J. L. (2005). Concesiones en infraestructura: Cómo hacerlo bien. Antoni Bosch.

Guzmán Napurí, C. (2002). Las teorías existentes sobre el servicio público. Foro Jurídico, (1), 76–84.

Guzmán Napurí, C., & Gamarra Barrantes, C. (2012). Una introducción a la gestión de los servicios públicos. Revista de Derecho Administrativo, (12), 285–294.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación. McGraw-Hill Education.

Hinojosa, S. A., Mascle-Allemand, A., Mansilla, P., Moraga, E., & Muñoz, R. (2022). El potencial del esquema de reciclaje de activos en América Latina y el Caribe y su racionalidad económica. Banco Interamericano de Desarrollo.

Huapaya Tapia, R. (2013). Diez tesis sobre las Asociaciones Público Privadas (APP) en nuestro régimen legal. Revista de Derecho Administrativo, (13), 55–72.

Huapaya Tapia, R. (2015). Concepto y régimen jurídico del servicio público en el ordenamiento público peruano. IUS ET VERITAS, (50), 368–397.

Infrastructure Australia. (2018). Making reform happen: Infrastructure reform incentives.

Kliwadenko Richaud, A., & Ugalde Silva, F. (2021). El fondo de infraestructura: aciertos y dudas frente a su funcionamiento. Revista de Derecho Aplicado LLM UC, (7), 1–28.

Kresalja, B., & Ochoa, C. (2009). Derecho constitucional económico. Fondo Editorial PUCP.

Lazarte Molina, J. E. (2003). El concepto de servicio público en el derecho peruano. IUS ET VERITAS, (26), 68–86.

Luna Urquizo, R. y Anaya Amaya, R. (2017). Financiamiento de proyectos de infraestructura a través de fondos de inversión públicos: ¿una modificación pendiente? Forseti: Revista de Derecho, (7), 9.

Marienhoff, M. (1970). Tratado de derecho administrativo (T. III-A y III-B). Abeledo-Perrot.

Martin Tirado, R. (2006). La naturaleza del contrato estatal: La necesidad de contar con un régimen unitario de contratación pública. Revista Peruana de Derecho Administrativo Económico, (1), 103–117.

Martín Tirado, R. J. (2022). Promoción de la inversión privada en el Perú: del contrato de concesión a las asociaciones público-privadas. Fondo Editorial PUCP.

Meilán Gil, J. L. (1997). El servicio público como categoría jurídica. Cuadernos de Derecho Público, (2), 77–90.

Menchola Arana, M., & Chamorro Vilca, M. (2015). Algunas reflexiones sobre ejecución de los contratos de concesión: Interpretación, modificación y solución de controversias. Derecho & Sociedad, (45), 91–102.

Menéndez Menéndez, A. (2010). El significado actual del contrato de concesión de obras. En A. Menéndez (Dir.), Instrumentos españoles de colaboración público-privada: El contrato de concesión de obras públicas (2.ª ed., pp. 17–46). Thomson Reuters Civitas.

Mestre Delgado, J. F. (1992). La extinción de la concesión de servicio público. Marcial Pons.

Morón Urbina, J. C. (2009). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (8.ª ed.). Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J. C. (2017). La contratación estatal. Gaceta Jurídica.

Muñoz, R., Hinojosa, S. A., Mansilla, P., Gómez Reino, J. L., & Reyes-Tagle, G. (2021). Vieja infraestructura financia nueva infraestructura: Un modelo de crecimiento de generaciones traslapadas para reciclaje de activos públicos (Documento de trabajo BID N.° IDB-WP-1165). Banco Interamericano de Desarrollo.

Nalvarte Salvatierra, P. (2017). Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-Privadas. Derecho & Sociedad, (49), 321–337.

Nowacki, C., Levitt, R., & Monk, A. (2016). Innovative financing and governance structures to solve the greenfield infrastructure gap. Stanford Global Projects Center.

Productivity Commission. (2014). Public infrastructure (Inquiry Report N.° 71). Commonwealth of Australia.

Rachadell, M. (2000). Aspectos financieros de las concesiones. En Régimen legal de las concesiones: Aspectos jurídicos, financieros y técnicos. Editorial Jurídica Venezolana.

Reyna Alfaro, L. M., & Ventura Saavedra, K. (2008). Los servicios públicos en el Perú: Una visión preliminar. En D. Cienfuegos Salgado & L. G. Rodríguez Lozano (Coords.), Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica (pp. 589–600). Universidad Nacional Autónoma de México.

Rivadeneyra Sánchez, J. (2012). Breves reflexiones sobre la calificación del principio de continuidad como condición esencial en los contratos de concesión de servicios públicos de telecomunicaciones. Revista de Derecho Administrativo, (12), 41–58.

Ruiz Ojeda, A. (2006). La concesión de obra pública. Aranzadi.

Santamaría Pastor, J. A. (2004). Principios de derecho administrativo general (Vol. II). Iustel.

Santofimio Gamboa, J. O. (2013). El contrato de concesión de servicios públicos: reglas para su debida estructuración. En B. Cavalcanti & A. Matilla (Coords.), Estudios latinoamericanos sobre concesiones y PPP (pp. 73–98). Ratio Legis.

Silva Rudat, A. A. (2019). ¿Cómo se debe extinguir una concesión? [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Siqueira, M., Delgado, C., Morales, J., Roldán, C., Estache, A., & Iossa, E. (2021). El día siguiente: Las reglas de terminación de contratos APP y sus consecuencias para la viabilidad de proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo.

Solórzano, Y. (2022). El régimen de los servicios públicos en el Perú: alcances y compromisos asumidos. Revista Peruana de Energía, (8), 159–176.

Sosa Alzamora, M. A. (2020). Apuntes sobre la naturaleza jurídica de las concesiones y las Asociaciones Público-Privadas a la luz de la colaboración público-privada [Tesis de pregrado, Universidad de Piura].

Soto Palacios, W. (2025, 22 de diciembre). Proyecto de Ley N.° 13622/2025-CR: Ley que modifica la Ley 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, para prohibir la ampliación de plazo de los contratos de concesión. Congreso de la República del Perú.

Tamames, R. (1973). Estructura económica de España (Vol. II).

The Treasury. (2019). Review of the National Partnership Agreement on Asset Recycling. Australian Government.

Urueta Ayola, J. (2006). El contrato de concesión de obras públicas. Editorial Universidad del Rosario.

Varn, J., & Kline, S. (2017). How could asset recycling work in the United States? Bipartisan Policy Center.

Vásquez Franco, G. (1991). La concesión administrativa de servicio público. Temis.

Vera Jurado, D. J. (1986). El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. Revista de Administración Pública, (109), 229–258.

Villalobos, F. (2017). Los conceptos de fondeo y financiamiento en el desarrollo de proyectos por medio de participación público-privada (PPP). Revista Infraestructura Vial, 19(34), 10–17.

Villalobos Carballo, F. (2021). Reciclaje de activos públicos: Alternativa para financiar la inversión en infraestructura (Serie Programa Visión para el Desarrollo, N.° 21). Academia de Centroamérica.

Witker, J., & Larios, R. (1997). Metodología jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México.

Zegarra Valdivia, D. (2012a). Del servicio público a los servicios de interés general. Revista de Derecho Administrativo, (12), 13–32.

Zegarra Valdivia, D. (2012b). Infraestructura de servicios públicos y utilización de dominio público y privado. Revista de Derecho Administrativo, (12), 151–182.

Zegarra, D. (1998). Concesión administrativa e iniciativa privada. Themis, (39), 99–119.

Zweigert, K., & Kötz, H. (2002). Introducción al derecho comparado (A. Aparicio Vázquez, Trad.). Oxford University Press.

Normativa

Perú

Constitución Política del Perú. (1993). Congreso Constituyente Democrático.

Decreto Legislativo N.° 1012. (2008, 13 de mayo). Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. El Peruano.

Decreto Legislativo N.° 1362. (2018, 23 de julio). Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. El Peruano.

Decreto Supremo N.° 240-2018-EF. (2018, 30 de octubre). Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. El Peruano

Ley N.° 32416. (2025, 1 de agosto). Ley que establece medidas para garantizar la continuidad operativa de proyectos de Asociaciones Público-Privadas ante la caducidad o terminación de contratos. El Peruano.

Ley N.° 32441. (2025, 16 de setiembre). Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.. El Peruano.

Decreto Supremo N.° 316-2025-EF. (2025, 24 de diciembre). Reglamento de la Ley N.° 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. El Peruano.

Jurisprudencia peruana

Tribunal Constitucional del Perú. (2005, 1 de abril). Sentencia recaída en el Expediente N.° 0048-2004-PI/TC. [Demanda de inconstitucionalidad]. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2005, 15 de febrero). Sentencia recaída en el Expediente N.° 0034-2004-PI/TC. [Demanda de inconstitucionalidad]. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00034-2004-AI.pdf

Quinta Sala Contencioso Administrativa de Lima. (2019). Expediente N.° 09047-2019. [Proceso contencioso administrativo]. Poder Judicial del Perú.

Chile

Decreto Supremo N.° 900. (1996). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N.° 164, de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas de Chile. Diario Oficial de la República de Chile.

Ley N.° 21.082. (2018, 17 de marzo). Crea la empresa del Estado denominada Fondo de Infraestructura S.A. Diario Oficial de la República de Chile.

Colombia

Ley 80. (1993, 28 de octubre). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial N.° 41.094. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1508. (2012, 10 de enero). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N.° 48.308. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1955. (2019, 25 de mayo). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Diario Oficial N.° 50.964. Congreso de la República de Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2020, 27 de febrero). Decreto 277 de 2020, por el cual se crea el Fondo Nacional de Desarrollo de Infraestructura (FONDES) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N.° 51.247.

Costa Rica

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998, 22 de mayo). Ley N.° 7762 — Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. La Gaceta N.° 98.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2019, 4 de noviembre). Ley N.° 9701 — Ley de Fortalecimiento de Modelos Eficientes de Asocio entre el Sector Público y Privado para el Desarrollo de Obra Pública. La Gaceta N.° 211.

Australia

Council of Australian Governments. (2014). National Partnership Agreement on Asset Recycling. Commonwealth of Australia.

Notas periodísticas y fuentes de prensa

Azurin, A. (2025, 4 de agosto). Estado peruano oficialmente tomará control de Olmos, ¿pero hay "trampa" para otras APP caducadas? Gestión. https://gestion.pe/economia/estado-oficialmente-tomara-control-de-olmos-pero-hay-trampa-para-otras-app-caducadas-noticia/

Azurin, A. (2025). Al Proyecto Olmos se le acaba el tiempo: ¿se quedará Novonor a cargo de su concesión? Gestión. https://gestion.pe/economia/proyecto-olmos-gobierno-ya-habria-decidido-extender-concesion-de-novonor-mientras-se-suman-interesados-en-operacion-permanente-noticia/

Barzola, S. (2025). Agroexportadoras alertan consecuencias por retraso en Proyecto Olmos: afectaría producción agrícola y empleo formal. La República. https://larepublica.pe/economia/2025/05/02/agroexportadoras-alertan-consecuencias-por-retraso-en-proyecto-olmos-afectaria-produccion-agricola-y-empleo-formal-atmp-180490

Carrasco, M. (2025). MEF descarta renovar contrato con empresa vinculada a Odebrecht para el Proyecto Olmos: "Reconoció actos de corrupción". Infobae Perú. https://www.infobae.com/peru/2025/07/10/mef-descarta-renovar-contrato-con-empresa-vinculada-a-odebrecht-para-el-proyecto-olmos-reconocio-actos-de-corrupcion/

Construyendo. (2025, 14 de enero). Ocho concesiones de transporte en Perú llegarán a su fin en los próximos años: ¿Qué alternativas existen? Construyendo. https://www.construyendo.pe/noticias/construccion/ocho-concesiones-de-

transporte-en-peru-llegaran-a-su-fin-en-los-proximos-anos-que-alternativas-existen/

El Comercio. (2025, 9 de julio). Proyecto Olmos: gremios agroindustriales advierten riesgo por falta de plan técnico ante vencimiento de concesión. El Comercio. https://elcomercio.pe/economia/peru/proyecto-olmos-gremios-agroindustriales-advierten-riesgo-por-falta-de-plan-tecnico-ante-vencimiento-de-concesion-proyectos-olmos-gremios-agroindustriales-noticia/

Gamboa, G. (2025). Choque por Proyecto Olmos: ¿Midagri desconoce acuerdo con Gobierno Regional de Lambayeque? Gestión. https://gestion.pe/economia/choque-por-proyecto-olmos-midagri-desconoce-acuerdo-con-gobierno-regional-de-lambayeque-noticia/

Hokama, F. (2025). Vencerá concesión del Proyecto Olmos: se advierte crisis hídrica y más de 65,000 empleos en riesgo. RPP Noticias. https://rpp.pe/economia/economia/proyecto-olmos-vence-concesion-advierten-crisis-hidrica-y-mas-de-65000-empleos-en-riesgo-noticia-1644914

Instituto Peruano de Economía. (2025, 2 de febrero). Un tercio de APP en riesgo de caducar al 2035. El Comercio. https://elcomercio.pe/economia/peru/ipe-una-de-cada-tres-app-vencera-en-la-siguiente-decada-inversion-privada-app-obras-publicas-presupuesto-infraestructura-plan-nacional-de-infraestructura-noticia/