

INVESTIGACIÓN

# ¿Compras públicas abiertas y transparentes en El Salvador? Limitaciones y desafíos

**Resumen**



# INTRODUCCIÓN

---

El documento “Estado de Compras Públicas en El Salvador” aborda la normativa de compras públicas en El Salvador, fundamentada en el artículo 234 de la Constitución, destacando la evolución que ha experimentado durante la gestión gubernamental 2019-2024, que ha permitido observar: un cambio de la regulación general desde la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) que databa del 2000 hasta la actual Ley de Compras Públicas (LCP) de reciente aprobación en 2023; así como la incurción de una serie de las leyes especiales que regulan la materia de manera excepcional para ámbitos específicos tal como se analiza. El estudio aborda la temática enfocándose en la transparencia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

# MARCO NORMATIVO

---

Para la realización del análisis del marco normativo de las Compras Públicas se ha dividido la evolución del mismo en tres momentos, a saber: el que corresponde a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública como regulación central en el ámbito en estudio, en segundo término la fase de descentralización normativa que llevó a crear regímenes especiales con el consecuente debilitamiento de la LACAP y, posteriormente, la creación de la Ley de Compras Públicas como nuevo marco regulatorio concomitante con el resto de las leyes específicas referidas. Como consecuencia del desarrollo de la normativa de Compras Públicas se destaca una regresión al momento anterior a la promulgación de la LACAP, que se caracterizó por ser una etapa con marco un regulatorio descentralizado, lo que parece consolidarse en el tercer momento, coincidente con el periodo gubernamental actual.

*Los rasgos esenciales de cada uno de los momentos son los siguientes:*

---

### **LACAP (2000-2021):**

- ➔ **Uniformidad normativa:** homogeneización de los procesos y eliminación de la mayoría de supuestos excepcionales.
- ➔ Introducción de principios como no discriminación, publicidad, competencia y transparencia.
- ➔ Creación del Sistema Electrónico de Compras Públicas (COMPRASAL) y el Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones (RNAC) que garantizaba el manejo centralizado de la información y la posibilidad del ejercicio efectivo de rendición de cuentas.

---

### **DESCENTRALIZACIÓN NORMATIVA (2019-2024):**

- ➔ La emergencia nacional por COVID-19 y Régimen de Excepción, entre otras situaciones ocurridas (tormenta Julia), impulsaron normativas específicas que buscaban una mayor agilidad y eficacia de las compras públicas, a fin de tener bienes y servicios con prontitud para lidiar con los estados excepcionales suscitados.
- ➔ Otras normativas se crearon para instituciones concretas como la Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales o la Ley Especial para la contratación de obra pública con financiamiento incluido, que no parecen tener suficiente justificación o razón de ser, dado que el objeto de regulación no tiene un carácter excepcional propiamente.
- ➔ Además se aprobaron regulaciones por tipo de obra (Centros Penales, Tren del Pacífico, Aeropuerto del Pacífico, XXIV Juegos Centroamericanos y del Caribe 2023) que, igual que en el caso anterior, no tienen un fundamento que acredite la necesidad de reglamentaciones especiales para poder llevar a cabo las compras públicas requeridas para el desarrollo de esas obras.

---

## LEY DE COMPRAS PÚBLICAS (LCP):

- ➔ Se destaca en la nueva normativa la inclusión dentro de su ámbito de aplicación de dos fondos especiales previamente excluidos de la regulación y supervisión de la normativa anterior (LACAP): el Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID) y el Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión (FOSEP). No obstante, este avance se ve socavado por la introducción de una serie de excepciones previstas en la LCP que carecen de especificidad y justificación adecuada para su exclusión del marco normativo general. En particular, los proyectos estratégicos de utilidad pública, clasificados como tales por el Consejo de Ministros, quedan sujetos a una discrecionalidad excesiva, lo que permite una amplia gama de situaciones que podrían eludir los controles establecidos por la LCP. Esta discrecionalidad plantea riesgos significativos de opacidad y posible malversación, comprometiendo la integridad y transparencia que la nueva normativa pretende asegurar.
- ➔ Sustituye a la LACAP, adaptando ciertos procesos a las tecnologías de la información y necesidades modernas, tal es el caso del manejo de expedientes digitales.
- ➔ La nueva normativa establece una nueva institucionalidad, reemplazando a la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC) por la Dirección Nacional de Compras Públicas (DINAC) e incorporando al Tribunal de Apelaciones de Compras Públicas (TACOP). La DINAC se configura como una entidad con una capacidad de incidencia significativamente mayor en el funcionamiento de las Unidades de Compras Públicas institucionales (UCP), otorgándole facultades normativas mediante la emisión de lineamientos, poderes autorizatorios sobre ciertos procesos de compras (como el Catálogo Electrónico Derivado de Convenio Marco y procesos especiales), y la autoridad para remover o trasladar al Oficial de Cumplimiento o a los miembros de la dependencia que desempeñen funciones de cumplimiento. Además, la DINAC tiene la potestad de ordenar la revocatoria de resoluciones administrativas no notificadas.

- ➔ Por su parte, el TACOP, creado por la misma ley que establece la DINAC, se constituye como una instancia administrativa con autonomía funcional y técnica, encargada de conocer las apelaciones en materia de compras públicas (art. 120 LCP), una función que anteriormente correspondía a cada una de las instituciones de la Administración Pública.
- ➔ Otro aspecto crítico es la continuidad del sistema COMPRASAL (art. 10 LCP), cuyo acceso, a diferencia de la versión anterior, ha sido restringido exclusivamente a usuarios registrados (instituciones y proveedores u ofertantes). Esta limitación reduce significativamente la capacidad para exigir rendición de cuentas y contraviene los principios de publicidad y transparencia que deben regir las compras públicas. COMPRASAL es un componente del Sistema Nacional de Compras Públicas (SINAC), que incluye también el Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones (art. 11 LCP) con sus subcomponentes: el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPES) (art. 12 LCP), el Registro de Sanciones (art. 13 LCP), y la información relativa a los procesos y contrataciones públicas. Por lo tanto, la restricción a la ciudadanía representa una barrera significativa para la supervisión externa y obstaculiza la transparencia en la gestión de las contrataciones públicas.
- ➔ Asimismo, resulta relevante señalar que la inclusión (art. 16 LCP) y obligatoriedad (establecida por lineamiento de DINAC) de que todas las instituciones se certifiquen en la norma ISO 37001:2016 Sistema de Gestión Anti-Soborno es una novedad que podría garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos y disminuir los riesgos de soborno en las compras públicas.
- ➔ Finalmente es imperativo expresar que, a pesar de la promulgación de esta nueva normativa, la misma coexiste con el conjunto de normativas específicas que poseen su propio régimen de contratación y que fueron aprobadas en la etapa previa, contradiciendo la lógica de la creación del nuevo marco regulatorio.

***La LCP establece como tipos de procesos para la adquisición de bienes, obras y servicios públicos los siguientes:***

- ➔ **Licitación competitiva (art. 39 LCP, antes licitación pública):** es el proceso común y que debe ser utilizado para la mayoría de las contrataciones y adquisiciones, dado que busca asegurar la competencia abierta y justa, permitiendo la participación de cualquier interesado que cumpla con los requisitos.
- ➔ **Comparación de precios (art. 40 LCP):** nuevo proceso que requiere de al menos 3 cotizaciones y solo procede con compras menores o iguales a 240 salarios mínimos mensuales del sector comercio.
- ➔ **Contratación directa (arts. 41, 42 y 43 LCP):** se aplica únicamente en los casos previsto por las referidas disposiciones (circunstancias especiales, de urgencia o emergencia).
- ➔ **Baja cuantía (art. 44 LCP):** atiende a una necesidad inmediata que puede ser pagada con el fondo circulante, cuyos montos máximos dependen de lo establecido por cada institución, lo que representa un riesgo en el control. Únicamente requiere la comprobación mediante factura y la entrega del objeto contractual.
- ➔ **Consultorías (arts. 60 y ss. LCP):** sirven para contratar aquellos bienes o servicios no previstos en la LCP (art. 59) y que de acuerdo a su particularidad poseen diferentes fundamentos para la selección: (1) calidad y costo; (2) calidad; (3) precio fijo; (4) menor costo; (5) calificación de los consultores; (6) fuente única; y (7) consultores individuales.
- ➔ **Procedimientos especiales (inciso final del art. 38 LCP):** dependen del objeto contractual que posee características especiales:
  - ➔ Las **compras en línea** que se utilizan cuando el objeto contractual solo puede ser proporcionado, recibido y utilizado por medios digitales. Este tipo de procedimiento no requiere ser documentado de forma general o estándar y no tienen límite en sus montos.

- El **catálogo electrónico** (art. 72 LCP) derivado de un convenio marco: requiere de un catálogo de bienes y servicios estandarizados elaborado por parte de la DINAC. Con la vigencia del convenio marco, todas las instituciones quedarán sujetas al mismo para adquirir esos bienes y servicios estandarizados.
- La **subasta electrónica inversa** (art. 73 LCP): similar a BOL-PROS, pero realizado en la plataforma establecida en el COMPRASAL o de forma física.

Es preciso señalar que la LCP establece un marco normativo que podría funcionar de forma centralizada para toda la Administración Pública, pero desafortunadamente convive con las demás normativas previas que son consideradas como excepciones a su aplicación. Además, como se menciona, la misma LCP deja la posibilidad de que sigan creándose regulaciones que no se sujeten a su marco. En tal sentido, será difícil que se apliquen las pocas disposiciones relacionadas con la publicidad y transparencia que garantizan limitadamente las posibilidades de rendición de cuentas. En total, actualmente son ocho (de nueve al excluir la “Ley Alabí”) las normativas especiales que se encuentran vigentes y que regulan: obras municipales llevadas a cabo por la DOM, la construcción de centros penitenciarios, el Tren del Pacífico, el Aeropuerto del Pacífico, compras en el marco del régimen de excepción, entre otros.

# LIMITACIONES Y DESAFÍOS

---

Al examinar la normativa actualmente vigente, contrastándola con el marco regulatorio anterior y el análisis de expertos en la materia que fueron consultados; es posible considerar los siguientes límites y desafíos:

- ➔ Si bien la LCP tiene muchas similitudes con la LACAP, hay diferencias que son importantes puntualizar: (a) diferencia en la terminología que provoca confusiones para aplicadores y usuarios, (b) nueva estructura institucional (DINAC, TACOP) con mayor protagonismo, (c) nuevos registros (proveedores y sanciones) que pueden garantizar más transparencia siempre que sean públicos, (d) nuevos principios como el de racionalidad del gasto público y eliminación del de publicidad, (e) énfasis –teórico– en el uso de la tecnología, (f) inclusión de otros servidores públicos en los procedimientos y consecuentes responsabilidades.
- ➔ El proceso de formulación de la normativa fue realizado sin las debidas consultas a actores claves (Superintendencia de Competencia y Órgano de Mejora Regulatoria) y fuera del marco establecido por la Ley de Mejora Regulatoria que posee pautas que habrían sido positivas tomar en cuenta.
- ➔ En el mismo sentido, la implementación no se realizó de forma progresiva para preparar a los aplicadores y usuarios en el correcto y eficiente uso de la normativa.

- Es destacable de manera positiva la inclusión de la certificación de la norma ISO 37001:2016 Sistema de Gestión Anti-Soborno como herramienta que garantice una correcta realización de las compras públicas.
- Existen cambios relevantes en la gestión administrativa que podrían generar situaciones de riesgos o denotan debilidad de la normativa: (i) no se requiere disponibilidad previa al inicio de los procesos de adquisiciones y contrataciones, (ii) se eliminan las reglas que aseguraban mayores oportunidades de contratación de las MYPES y MIPYMES, así como a las empresas lideradas por mujeres, (iii) los proveedores contratados por emergencia no deben inscribirse en el RUPES, (iv) la DINAC tiene facultades decisoras en los procesos de compras de cualquier institución, (v) se amplía el otorgamiento de anticipo al 50%, (vi) ya no se requiere garantía de mantenimiento de oferta.
- La coexistencia de normativas especiales es injustificada y provoca dispersión normativa, poniendo en riesgo la capacidad de seguimiento y control por parte de la Administración Pública.
- Existe una tendencia a la desregulación de las compras públicas y a la disminución de controles que ha sido aprobada por la misma LCP, como el caso de los denominados proyectos estratégicos. Incluso se advierte una privatización de la actividad pública mediante la creación de sociedades mercantiles o la posibilidad de formar parte de estas, excluyéndoles de la aplicación del sistema de compras públicas.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

## CONCLUSIONES

En síntesis, con relación al estado de las compras públicas en El Salvador que ha sido el objeto del presente estudio, es posible concluir que:

- ➔ Durante el quinquenio 2019-2024 el régimen jurídico de las compras públicas ha sufrido muchos cambios.
- ➔ Este marco normativo posee una base constitucional (art. 234 Cn) sólida y suficiente para desarrollar una regulación que garantice el uso correcto, eficiente y transparente de los fondos públicos. En ese sentido, no existe una justificación que pudiera considerarse como válida para que la regulación secundaria (en este caso la LCP) no desarrolle de forma correcta, bajo estándares de transparencia, rendición de cuentas y buen uso de los fondos públicos, fomento a la competitividad, entre otros principios aplicables para lograr una regulación integral que promueva la buena gestión pública.
- ➔ Los estados de emergencia por el COVID-19 y el Régimen de Excepción han provocado la producción de normas especiales que otorgan amplias facultades discrecionales a la Administración Pública, así como la desconcentración y dispersión normativa que menoscaban el control en la gestión del gasto público.
- ➔ La LCP no fue producto de un proceso serio de formulación e implementación que permitiera una verdadera mejora regulatoria del ámbito de las compras públicas.

- Se destacan como aspectos positivos la obligación de certificarse con la norma ISO 37001:2016 Sistema de Gestión Anti-Soborno (que será exigible en el término de 3 años) y la conservación de COMPRASAL, aunque últimamente se ha limitado su acceso para garantizar una efectiva rendición de cuentas.
- En suma, se advierten retos importantes para las compras públicas que deben ser abordados diligentemente a fin de realizar aquellas acciones correctivas que sean imprescindibles para fortalecer la eficiencia, eficacia e integridad de la gestión pública y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

## RECOMENDACIONES

A partir de lo anterior, se resumen las siguientes recomendaciones:

- Eliminar las disposiciones especiales que eximen la aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP) bajo la justificación de que se trata de proyectos estratégicos. La LCP contempla mecanismos especiales suficientes para asegurar la eficacia en las compras públicas. Asimismo, suprimir la facultad del Consejo de Ministros para clasificar los proyectos como estratégicos, ya que dicha facultad es totalmente discrecional y otorga al órgano gubernamental un poder sin límites claros.
- Con el fin de asegurar que todas las entidades gubernamentales cumplan con sus obligaciones bajo la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), especialmente en lo que respecta a la publicación y divulgación de la información oficiosa (art. 10 LAIP), es necesario regular de manera explícita esta obligación y establecer mecanismos para la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento. Aunque esto pueda parecer redundante, el objetivo es disuadir a los responsables en cada institución de omitir la divulgación de la información oficiosa relacionada con las compras públicas.
- Habilitar el acceso al Sistema Electrónico de Compras Públicas COMPRASAL a cualquier persona interesada, independientemente de que no sea un usuario registrado del sistema ni una institución o proveedor. Esto permitiría la consulta y búsqueda de información sin restricciones, con el objetivo de garantizar la transparencia en las compras públicas y la participación ciudadana.

- ➔ Establecer como parte de la auditoría interna o de la función de cumplimiento anti-soborno la necesidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y publicidad en el uso de los fondos públicos.
- ➔ Desarrollar un nuevo Reglamento de la LCP que consolide todos los lineamientos emitidos hasta la fecha por la DINAC, que son el resultado de la falta de conocimiento por parte de los aplicadores de la ley y de ampliación y mejor explicación de conceptos y procedimientos de la LCP.
- ➔ Capacitar al personal de las instituciones públicas y promover el conocimiento de la normativa de compras públicas, incluyendo la de competencia, para lograr una aplicación óptima de las reglas y permitir que los usuarios del sistema puedan utilizar los mecanismos existentes para hacer valer sus derechos dentro de los procedimientos.
- ➔ Eliminar las reglas existentes que permiten a ciertas instituciones constituir o formar parte de empresas o sociedades privadas, puesto que ello implica obstáculos para la fiscalización del uso de los fondos públicos.
- ➔ Instar a la Corte de Cuentas de la República a realizar las auditorías que sean necesarias sobre el uso de los fondos públicos.

ESCANEA EL CÓDIGO QR PARA  
**DESCARGAR**  
LA INVESTIGACIÓN COMPLETA



**funde**  
FUNDACIÓN NACIONAL  
PARA EL DESARROLLO

**PECES**  
PROYECTO DE EMPODERAMIENTO  
CIUDADANO EN EL SALVADOR