

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**



**EFFECTOS DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, LACAP, A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL AÑO 2011 EN LOS PROVEEDORES DE INSUMOS MÉDICOS-QUIRÚRGICOS DE LA RED HOSPITALARIA NACIONAL ESPECIALMENTE EN EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO(A) EN CIENCIAS JURIDICAS  
PRESENTADO POR:**

**LOPEZ TOMASINO, GABRIELA ALEJANDRA  
MELGAR CAMPOS, NELSON ENRIQUE**

**DOCENTE ASESOR:  
LIC. JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 2016**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Lic. José Luis Argueta Antillón  
RECTOR INTERINO**

**Lic. Roger Armando Arias Alvarado  
VICERRECTOR ACADEMICO INTERINO**

**Ing. Carlos Armando Villalta Rodríguez  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO INTERINO**

**Dra. Ana Leticia Zavaleta de Amaya  
SECRETARIA GENERAL INTERINA**

**Licda. Nora Beatriz Meléndez  
FISCAL GENERAL INTERNA**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández  
VICEDECANO**

**Msc. Juan José Castro Galdámez  
SECRETARIO**

**Lic. René Mauricio Mejía Méndez  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Lic. Digna Reina Contreras de Cornejo  
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Licda. María Magdalena Morales  
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACION DE LA ESCUELA  
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

## **DEDICATORIA**

### **A DIOS TODOPODEROSO:**

Por brindarme el preciso don de la vida, fortaleza, sabiduría y su provisión para alcanzar esta meta

### **A MI MADRE:**

Por amarme y sacrificarse para brindarme todo lo que necesité en cada una de las etapas de mi educación

### **A MI AMADO ESPOSO:**

Por su incondicional amor, apoyo y motivación en todo mi proceso de graduación

### **A MIS HERMANOS Y HERMANAS:**

Marcela, Paola, Francisco, mis sinceros agradecimientos por su amor y ayuda que siempre me brindaron

### **A MI ABUELA:**

Por cada una d sus oraciones para que este triunfo fuese posible

### **A MIS DOCENTES:**

Que me dotaron de su paciencia, formándome profesionalmente con valores éticos y morales en pro del servicio de la sociedad.

**GABRIELA ALEJANDRA LOPEZ TOMASINO**

## **DEDICATORIA**

### **A DIOS:**

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

### **A MI QUERIDA ESPOSA:**

Por su apoyo incondicional, por ser el pilar donde me apoye en mis momentos de flaqueza, por darme aliento a seguir adelante

### **A MI MADRE:**

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

### **A MI PADRE:**

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizan y que me ha infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor.

### **A MIS CATEDRÁTICOS:**

Por su gran apoyo y motivación para la culminación de nuestros estudios profesionales y para la elaboración de esta tesis.

**NELSON NERIQUE MELGAR CAMPOS**

## **AGRADECIMIENTO**

**NUESTRO AGRADECIMIENTO SE DIRIGE A QUIEN HA FORJADO NUESTRO CAMINO Y NOS HA DIRIGIDO POR EL SENDERO CORRECTO, A DIOS, EN QUE EN TODO MOMENTO ESTA CON NOSOTROS AYUDANDONOS A APRENDER DE NUESTROS ERRORES Y A NO COMETERLOS OTRA VEZ. ES QUIEN GUIA EL DESTINO DE NUESTRAS VIDAS.**

**TE LO AGRADECEMOS PADRE CELESTIAL.**

## INDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>i</b>
<b>CAPITULO I CLASES Y ELEMENTOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>1</b>
1. <b>Nociones generales de los Contratos Administrativos.....</b>	<b>1</b>
a. <b>Doctrina y Jurisprudencia Francesa.....</b>	<b>3</b>
b. <b>Evolución histórica de los Contratos Administrativos en América Latina... </b>	<b>8</b>
c. <b>Evolución histórica de los Contratos Administrativos en El Salvador.....</b>	<b>12</b>
d. <b>Fuentes del Derecho Administrativo en El Salvador.....</b>	<b>20</b>
e. <b>Creación de la Ley de Adquisición y Contratación de la Administración Pública.....</b>	<b>21</b>
1.1. <b>Definición de Contrato Administrativo.....</b>	<b>22</b>
1.2. <b>Principios del Contrato Administrativo.....</b>	<b>23</b>
1.3. <b>Elementos del Contrato Administrativo.....</b>	<b>23</b>
1.4. <b>Características del Contrato Administrativo.....</b>	<b>26</b>
1.5. <b>Diferencias del Contrato Administrativo con los Contratos Civiles.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPITULO II GENERALIDADES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS.....</b>	<b>38</b>
2. <b>Compras Públicas.....</b>	<b>38</b>
2.1. <b>Definición de compras públicas.....</b>	<b>41</b>
2.2. <b>Naturaleza de las compras públicas.....</b>	<b>46</b>
2.3. <b>Importancia de las compras públicas.....</b>	<b>49</b>
2.4. <b>Objetivos de las compras públicas.....</b>	<b>50</b>
2.5. <b>Ciclo de las compras públicas.....</b>	<b>51</b>
2.6. <b>Procesos comunes que afectan los procesos de compras.....</b>	<b>58</b>
<b>CAPITULO III ASPECTOS GENERALES DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>60</b>
3. <b>Generalidades de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.....</b>	<b>60</b>
3.1. <b>Reformas realizadas mediante Decreto Legislativo N° 725.....</b>	<b>60</b>
3.1.1. <b>Etapas que conforman el ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones</b>	<b>60</b>
3.1.2. <b>Legislación aplicable a las adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública.....</b>	<b>64</b>
3.1.3. <b>Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC).....</b>	<b>64</b>
3.1.4. <b>Sujetos a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.....</b>	<b>66</b>
3.1.5. <b>Irretroactividad de las reformas.....</b>	<b>67</b>
3.1.6. <b>Momento en que inicia el proceso de adquisición o contratación para efectos de aplicar las reformas.....</b>	<b>68</b>
3.2. <b>Conceptos básicos de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).....</b>	<b>70</b>
3.2.1. <b>Formas de contratación de la Administración Pública.....</b>	<b>70</b>
3.2.2. <b>Contratos que regula la LACAP.....</b>	<b>77</b>

3.2.3. Tipos de garantías aplicables en las contrataciones públicas.....	80
3.2.4. Orden de compra.....	82
3.2.5. Titular de la Institución.....	82
3.3. Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública(UNAC).....	83
3.3.1. Atribuciones de la UNAC.....	83
3.3.2. Infracción al no proporcionar la información requerida por la UNAC.....	84
3.3.3. Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI).....	85
3.3.4. Administrador de contratos.....	85
3.3.5. Comisión de Evaluación de Ofertas.....	92
3.4. Recursos.....	93
3.4.1. Recurso de Revisión.....	93
3.4.2. Recurso de Revocatoria.....	95
3.5. Prórroga de contratos.....	96
3.5.1. Prórrogas de contratos de suministros de bienes y servicios (Art. 83 LACAP).....	97
3.5.2. Prórrogas por retrasos no imputables al contratista. (Art. 86 LACAP).....	98
3.5.3. Modificación a los Contratos. (Arts. 83 literal A y B LACAP).....	99
3.6. Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (RELACAP).....	100
3.6.1. Diferencia entre los reglamentos de la LACAP.....	100
3.6.2. Comparación entre artículos de la LACAP con los artículos del RELACAP.....	100
3.7. Sistema electrónico de compras públicas de El Salvador (COMPRASAL)...	103
3.7.1. Base legal para el uso de COMPRASAL.....	103
3.7.2. Pasos para venderle al Estado.....	103
3.7.3. Componentes de COMPRASAL.....	104
3.7.4. Principales cambios en COMPRASAL.....	104
3.7.5. Pasos para registrarse como proveedor en COMPRASAL.....	105

**CAPITULO IV PROVEEDORES DE INSUMOS MÉDICOS QUIRURGÍCOS QUE  
CONTRATAN CON EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL..... 106**

4.1. Generalidades del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.....	107
4.1.1. Inicios del ISSS.....	108
4.1.2. Historia sobre las primeras afiliaciones.....	109
4.1.3. Expansión del Seguro Social.....	109
4.1.4. Atención en Salud al Derecho-habiente.....	113
4.2. El ISSS en la actualidad.....	114
4.2.1. Equipamiento del ISSS.....	116
4.2.2. Beneficios y prestaciones en la atención en salud.....	119
4.3. El ISSS como uno de los mayores compradores del Estado.....	120
4.3.1. Órganos superiores del ISSS.....	120
4.3.2. Política Anual de Compras.....	122
4.3.3. Compras realizadas por el ISSS en el año 2015.....	123
4.3.4. Comparativo de los montos adjudicados entre los años 2014 y 2015.....	123
4.4. Principales procesos por tipo de Institución (Autónomas) en el año 2014...	125
4.4.1. Instituciones autónomas con mayores montos en procesos de licitación...	125
4.4.2. Instituciones autónomas con mayor cantidad de procesos en Licitaciones	125

4.4.3. Instituciones autónomas con mayores montos en procesos de Libre Gestión.....	125
4.4.4. Instituciones autónomas con mayor cantidad de procesos en Libre Gestión.....	126
4.4.5. Instituciones autónomas con mayores montos en procesos de Contratación Directa.....	126
4.4.6. Instituciones autónomas con mayor cantidad de procesos en Contratación Directa.....	127
<b>CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>128</b>
5.1. Conclusiones.....	128
5.2. Recomendaciones.....	130
BIBLIOGRAFIA.....	131

## RESUMEN

Se hará análisis de las clases y elementos de los contratos administrativos; las generalidades de las compras públicas; los aspectos generales de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y cómo sus reformas realizadas en el año 2011, impactó a los proveedores de insumos médicos-quirúrgicos de la red hospitalaria nacional, especialmente al Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Se establecen valoraciones sobre las recientes reformas al cuerpo legal que regula las compras y contrataciones del Estado, y se plantean recomendaciones en aras de promover la transparencia y rendición de cuentas, atribuyendo responsabilidades a cada uno de los actores involucrados: Estado, empresarios y sociedad civil.

En este sentido, las reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), aprobadas por la Asamblea Legislativa el 18 de mayo de 2011, implican un cambio de la normativa a aplicar en los negocios con el Estado, por lo que en el presente trabajo de investigación, se analizará de forma clara y precisa que la Ley de Adquisiciones y Contrataciones (LACAP) regula en forma y contenido las adquisiciones y contrataciones de Obras, Bienes y Servicios que deben celebrar las instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines; regulando también la existencia de unidades normativas y ejecutoras que tienen como misión integrada, funcional e institucional establecer, planificar y aplicar la política anual de las adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública.

## i. INTRODUCCIÓN

El gasto es uno de los componentes fundamentales de las finanzas públicas, por lo que las instituciones públicas adscritas a cualquier nivel de gobierno demandan de bienes, servicios y desarrollo de obras para su normal funcionamiento y, principalmente para proveer los servicios públicos básicos a fin de atender las necesidades de la población. A razón de esto, se requiere de reglas claras y justas entre Estado (solicitante) y proveedores (oferentes), que hagan más expedito el proceso de adquisiciones y contrataciones públicas, siendo importante que Estado y sociedad velen por la transparencia y probidad en el uso de los recursos públicos, dado que este tipo de gasto, como cualquier otro proceso en el que se manejen fondos públicos, podrían ser susceptibles a negligencia, abusos o corrupción.

Las adquisiciones y contrataciones del Estado son un componente clave dentro del gasto público, en este sentido, interesa el rol del Estado como demandante de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población, por lo que, el impacto económico o social de las compras públicas sobre la actividad productiva de un país y el bienestar de sus habitantes se vuelve de suma importancia que Estado y sociedad velen por la transparencia y probidad en el uso de los recursos públicos, dado que este tipo de gasto como cualquier otro proceso en el que se manejen fondos públicos podría ser susceptible a negligencia, abusos o corrupción.

Las compras públicas constituyen el proceso o procesos mediante los cuales los gobiernos centrales o sub nacionales implementan sus políticas y estrategias públicas a fin de satisfacer necesidades públicas de acuerdo con su naturaleza e importancia relativa. El proceso de priorización de las compras públicas es un proceso político que se materializa en el presupuesto

de gastos públicos y por ende, las compras públicas deben ser analizadas en el contexto del sistema de la Administración Financiera Pública, dicho sistema comprende las fases de definición de objetivos estratégicos, planificación presupuestaria, aprobación y ejecución presupuestaria e información y control.

## **CAPITULO I**

### **CLASES Y ELEMENTOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

EL propósito del presente capítulo es exponer los contratos en su formalidad, y en esta forma de prestación o de contratación, también puede hacerlo por medio de nuevas creaciones económico-jurídicas, que proporcionan las necesidades, es decir, contratos. Pero para hacer una especificación de tal inclusión, deben existir, las clases idóneas de contratos administrativos para cada una de las necesidades a cubrir, así como también los elementos indispensables como los no indispensables y también deben desarrollarse bajo los principios básicos de los contratos administrativos.

Por lo que la administración pública hace uso de contratos administrativos que son necesarios para regular las actividades que vinculan al Estado con otras entidades, comúnmente particulares, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus actividades de servicio y abastecerse de lo necesario para lograr tal fin. Estos contratos producen derechos y deberes con ambas partes para controlar las transacciones de dichos servicios.

#### **1. Nociones generales de los contratos administrativos**

Al exponer de las actividades contractuales que realiza la administración pública, es necesario determinar que la administración es un concepto que se refiere tanto a la actividad privada como a la pública; por ello se dice que la administración es universal en el mundo moderno, dado que cualquier institución, ente u organización requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal; así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo; equivale a la conducción de los asuntos del gobierno en

Todos los niveles. Al igual que la administración privada que se preocupa de la organización del personal y los métodos relacionados con la consecución de objetivos, pero éstos son empresariales y con el fin de la obtención de márgenes adecuados de rentabilidad. Siendo por ello que se considera a la administración como genérica, ya que ambas vienen a dar la prestación de servicios o la provisión de bienes en las condiciones más ventajosas para la comunidad y para conseguir estos objetivos dichas administraciones requieren indistintamente muchas de las mismas aptitudes para lograr organizaciones eficientes y dinámicas.

Una buena administración supone el establecimiento o mandamiento de una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

En su aspecto dinámico se puede explicar como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles.

Según las anteriores consideraciones, la expresión administración pública es un concepto perteneciente a la literatura jurídica y en específico al Derecho Público y se entiende como el aparato organizativo e institucional que dotado de personalidad jurídica y bajo la dirección del gobierno, desarrolla las funciones y realiza las tareas del Estado, siendo un elemento esencial de la definición propia del Derecho Administrativo, puesto que éste se caracteriza precisamente por ser el derecho propio de ese sujeto, de esa organización que es la Administración Pública; es decir, que puede considerarse como el objeto de la regulación por excelencia del Derecho Administrativo. Por su

parte el tratadista Rodrigo Moreno Rodríguez<sup>1</sup> indica que: “la administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política”. La importancia de la Administración Pública, se denotará por la misma naturaleza del tema objeto de este estudio, debido a que se desarrollarán las distintas clasificaciones de los contratos de acuerdo a su función para luego referirnos puntualmente al tipo de contrato administrativo que la administración comienza a hacer uso por la utilidad que persigue para la consecución de obras necesarias tanto por la administración misma como de la sociedad en general.

Es por ello que se vuelve evidente la formalización de una ley especial que dará trámite a los actos celebrados por la administración estatal con particulares porque las abundantes acciones del Estado provocan que la administración pública necesite utilizar intervenciones contractuales con particulares para solventar la realización de determinadas obras y servicios. Es así que tendremos presente cómo se da la relación entre dos presiones de intereses, por una parte la administración pública como una organización reguladora y garante de la facilitación de los servicios públicos en busca de la satisfacción de las necesidades de los administrados, y por otra, la empresa privada como unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines o intereses lucrativos propios y ajenos totalmente a los interés general.

#### **a. Doctrina y jurisprudencia Francesa:**

La doctrina francesa señala que la distinción entre los contratos civiles y los contratos administrativos son las características del principio general del

---

<sup>1</sup> Rodrigo Moreno Rodríguez, La Administración Pública Federal en México, Universidad Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, 1ª ed. (México, 1980), 88.

derecho administrativo ya que establece que la colectividad pública en la realización de sus actividades jurídicas, emplean paralelamente, el procedimiento de la gestión pública y la gestión privada.

De modo que la competencia no es la misma para ambos contratos, ya que los contratos administrativos son competencia de la jurisdicción contencioso administrativo y los contratos civiles por las reglas del derecho civil, conocido por derecho común; lógicamente las reglas de aplicación para los dos tipos de contrato son estrictamente diferentes porque los contratos administrativos se rigen por reglas de derecho público derivadas de la jurisprudencia de tribunales administrativos y los contratos civiles por la normativa del derecho civil y en su caso por la jurisprudencia de tribunales comunes.

Tal criterio de distinción ha sido criticado por algunos autores como Garrido Falla, que manifiesta: “Para que los contratos administrativos constituyan una verdadera categoría jurídica sustantiva no basta con afirmar una determinada competencia jurisdiccional, habría que admitir al mismo tiempo que ella no es sino la mera consecuencia de una diferencia de naturaleza”<sup>2</sup>. Por su parte, Fernández de Velasco, expresa: “La jurisdicción no afecta a la esencia de los contratos ni muda su naturaleza, es una observación lógica y hasta válida, no sólo cuando la competencia jurisdiccional se da por atribución de la ley, sino cuando deriva de una cláusula contractual que somete las posibles incidencias a conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativo”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Fernando Fernández Garrido, Tratado de Derecho Administrativo, volumen II, Edit. Instituto de Estudios Jurídicos, 7ª edición (Madrid, España 1976) ,182.

<sup>3</sup> Recadero Fernández de Velasco, Los Contratos Administrativos, Edit. Institución Nacional de Administración Pública de América Latina, (Caracas, Ateneo de Caracas. 1979), 91-92.

En el derecho administrativo se han desarrollado muchos principios del derecho civil por ser de una formación más antigua; principios que son también aplicables a los contratos administrativos, ya que constituyen los elementos de una teoría general de los contratos y no habrá razón para excluir su aplicación al campo de los contratos administrativos.

En Francia, por ejemplo, la primitiva distinción entre los contratos civiles y los administrativos que celebra la administración, se sustentó en la diferencia de los actos de autoridad y los actos de gestión. En el acto de autoridad, la administración obra como titular del poder público y de ahí que se trate de un verdadero sujeto de derecho público sometido a la jurisdicción contencioso administrativo, y en los actos de gestión se despoja de su poder de imperio y actúa con el mismo título que los sujetos privados; es decir, en iguales condiciones que ellos quedando sometido al derecho y jurisdicción ordinaria y al mismo tiempo admitía que todos los contratos concluidos por las personas públicas eran actos de gestión y dado que la administración no actuaba como autoridad, estaban sometidos al derecho privado y competencia civil; exceptuándose aquellos contratos en los que por virtud de la ley atribuía el conocimiento a la jurisdicción contencioso administrativo.

Esta teoría fue aceptada en ese país en el siglo XIX hasta principios del siglo XX siendo desechada posteriormente.

De la jurisprudencia contenida en la serie de resoluciones que dictó el Consejo del Estado Francés, nació la doctrina que caracterizaba a los contratos administrativos como aquellos que se realizaban con el objeto de la organización o del funcionamiento de los servicios públicos, y conforme a la jurisdicción francesa, se distinguen dos períodos: el del año de 1956 y el

Posterior a esa fecha, en el que se dictó el arret “Epoux Bertín”<sup>4</sup> el 20 de Abril de 1956.

El primer periodo se caracterizó por un contrato administrativo que contenía la existencia de dos condiciones esenciales: primero que tuviera por objeto la organización y funcionamiento de un servicio público y segundo la presencia de una cláusula exorbitante del derecho civil. De manera, que esta primera condición debe estar presente para que la segunda pueda aparecer y como consecuencia, la utilización del procedimiento exorbitante del derecho común. Únicamente se justificaba si tenía por finalidad alcanzar un servicio público; entendiéndose que en ausencia de cualquiera de las dos condiciones, el contrato era de derecho común. Dentro de este mismo período cabe reconocer que en un principio la condición del servicio público aparecía como predominante y suficiente para caracterizar el contrato administrativo.

Más adelante se agregó en pie de igualdad, la condición de la cláusula exorbitante del derecho privado, que posteriormente resultó ser la más importante, al grado de preguntarse si la condición de servicio público no está en vías de ser absorbida por la que establece la cláusula exorbitante<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Arret, “*Epoux Bertín*”: mediante la decisión Bertín. El Consejo de Estado determina que un contrato es administrativo, cuando se pretende asignar a la otra parte el desempeño real de la función pública. Bajo esta ley, debe considerarse como obras públicas u obras que se realizan por una persona pública en un fin de utilidad pública, o ejecutado por una persona pública en el marco de una misión de servicio público. Más allá de su importancia práctica, que sigue siendo válida, la decisión fue vista por la doctrina como un punto de partida que marca el renacimiento del concepto de servicio público en la medida en que se hizo de nuevo el paradigma esencial para llevar a cabo la distinción entre lo privado y lo que es de derecho público. Pero esta ecuación podría parecer desafiada por la jurisprudencia que había reconocido la posibilidad de gestionar el servicio público en materia de derecho privado (Le Conseil D'état Et La Jurisdiction Administrative, 1956) 14-16.

<sup>5</sup> Son cláusulas exorbitantes aquellas estipulaciones que no serían legales en los contratos de derecho privado por ser contrarios al principio de igualdad de las partes, que es la base de éstos.

Estas cláusulas consisten en el otorgamiento de prerrogativas a la administración, como las que le otorgan la facultad de terminar unilateralmente el contrato en el momento que lo crea conveniente y de controlar excepcionalmente la ejecución del contrato o bien el contratante respecto a terceros, como el derecho de cobrarse tasas por la prestación del servicio o que le otorgan el privilegio de la exclusividad<sup>6</sup>.

El contrato administrativo, surge cuando la administración se reserva ciertos privilegios o los concede al particular contratante y que no pueden ser pactados en los contratos de los particulares por ser contrarios al principio de igualdad de las partes, o de que el contrato es ley para ellas y no puede ser modificado sin su consentimiento. El segundo período tuvo su inicio con la resolución del Concejo de Estado Francés, plasmada en el arret “Epoux Bertín” (esposos Bertín) del 20 de abril de 1956, que significaba un retorno al criterio inicial del servicio público, en el supuesto que dicha resolución se refería al contrato que el matrimonio Bertín celebró con el jefe de un centro de repatriación de refugiados soviéticos es lo que se obligaban a suministrar alimentos a los refugiados por el precio de treinta francos por hombre al día, posteriormente se convino en el aumento de la ración con el consiguiente incremento de precio que no se canceló, lo cual dio origen a dicha resolución, siendo su contenido sintetizado en el pasaje siguiente: “el citado contrato tiene por objeto confiar a los interesados la ejecución misma del servicio público, que esta circunstancia es suficiente por sí sola para imprimir al contrato de que se trata el carácter de un contrato administrativo, sin que sea necesario buscar si el citado contrato lleva consigo cláusulas exorbitantes del derecho común”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Manuel María Díaz, Derecho Administrativo, tomo II. Edit. Plus Ultra, 2ª edición, (Buenos Aires, Argentina 1980), 160.

<sup>7</sup> Ibid. 176.

A partir de esta resolución se llegó a concluir que el criterio jurisprudencial diferenciador de los contratos civiles y administrados era de carácter alternativo, en el que se aceptaba como primer criterio el de las cláusulas exorbitantes cuya aplicación resolvió que el contrato se considera administrativo por los elementos:

1. Siempre que tuviere inserta alguna cláusula que no se encontrase en los contratos concluidos entre particulares, hace presumir que la administración entendía recurrir al procedimiento de derecho público. Por el contrario, el contrato civil es aquél que no contiene sino cláusulas análogas a aquellas que se encuentran habitualmente en los contratos privados.
2. En ausencia de cláusulas exorbitantes, la jurisprudencia decide que existen contratos administrativos desde que éstos comportan una participación directa del contratante en la gestión misma del servicio; vale decir, que es el propio objeto del contrato lo que lo hace administrativo; objeto que es por sí mismo exorbitante; en otras palabras, no conocido en los contratos entre particulares.

Esta solución jurisprudencial ha sido criticada en el sentido de que al aceptar como elemento diferenciador de esos contratos la noción de servicio público, haciendo caso omiso de las cláusulas exorbitantes del derecho común, habría que desestimar los casos de gestión privada de los servicios públicos, aseveración que no puede aceptarse por la misma naturaleza de los citados contratos.

## **b. Evolución histórica de los contratos administrativos en América Latina**

La administración que se formó en esta región a partir de la primera mitad del siglo XIX, abandonó las modalidades administrativas españolas y adoptó

como modelo las instituciones administrativas de la post revolución francesa y las orientaciones federalistas norteamericanas, aunado a los condicionamientos económicos y sociales que determinó la transformación progresiva de la administración débil y abstencionista del siglo XIX<sup>8</sup>.

El centralismo surgió como reacción contra la disgregación que se generó a raíz de la independencia. Esto explica porque desde principios del siglo XX en casi todos los países se produjo el proceso de centralización política que incluyó la eliminación de los caudillos regionales y locales. Las «federaciones» y las otras formas de descentralización político-territoriales que se habían abanderado como principios constitutivos de las naciones fueron vaciadas de contenido, quedando como ropaje formal de una forma centralizada de Estado. La centralización administrativa se agudizó en los niveles superiores del poder ejecutivo, debido al presidencialismo que provocó una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la presidencia de la República. Además, el centralismo político también generó una ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de las tareas administrativas.

“La organización administrativa se volvió voluminosa, particularmente la que estaba funcionalmente descentralizada. El sector centralizado se expandió con la creación de nuevos ministerios o la modificación de los ya existentes y mediante la creación de oficinas presidenciales. La administración amplió su radio de acción para responder a las nuevas responsabilidades del Estado, pero sin una programación previa, sino simplemente en la medida en que las exigencias sociales y económicas se planteaban. Como consecuencia se

---

<sup>8</sup> Brewer-Carias y Allan Randolph, *Política, Estado y administración pública*. Edit. Institución Nacional de Administración Pública de América Latina (Caracas, Ateneo de Caracas. 1979), 91-92.

produjo una falta de coherencia, en la que uno de los principales problemas organizativos de las administraciones públicas hispanoamericanas se manifestó en el tamaño que asumió como resultado del desmesurado crecimiento del sector descentralizado y en perjuicio de la administración central”.<sup>9</sup>

Como resultado de la expansión de actividades e intervención de la administración pública, se generaron excesivos sistemas de control administrativo sobre todo tipo de acciones de los administrados (autorizaciones, licencias o permisos), lo que tornó parsimoniosa la marcha del aparato administrativo, al tiempo que complicó los procedimientos administrativos y coadyuvó a la generación de altos grados de corrupción en el servicio público.

A esto se sumaron las deficiencias en los controles y la corrupción administrativa que se generaron desde diversas fuentes. En primer lugar, a partir de la apropiación indebida de fondos públicos y el manejo irresponsable de los mismos que condujo al enriquecimiento de funcionarios, intermediarios o comisionistas; además se adicionó el excesivo poder discrecional puesto en manos de los funcionarios de todos los niveles, junto con la concentración de poder en la toma de decisiones. La inestabilidad de los funcionarios públicos derivó en corrupción porque desempeñándose en conocimiento de la transitoriedad de los puestos observaban su trabajo como medio de subsistencia; lo que obedeció a la ausencia de sistemas de administración de personal y de estatutos jurídicos que consagraran la carrera administrativa; así como de reguladores de los derechos y deberes

---

<sup>9</sup> C.Salazar, *Teología e Historia: Historia de la Administración en las antiguas civilizaciones*, (México 2007), <http://csalazar.org/2007/10/17/historia-de-la-administracion-en-las-antiguas-civilizaciones-3/>

de los funcionarios. El cargo público se utilizó como medio de enriquecimiento y seguridad económica frente a la salida de la administración. También el empleo público se utilizó como sustituto de programas de seguridad social para aminorar el problema de desempleo.

Como consecuencia, estos países presentan en su administración una condición bastante diferente que se observa en los países desarrollados, ya que no atravesaron las mismas fases ni procesos y no establecieron ni abolieron los derechos y las instituciones que fueron determinantes para llegar al estadio al que llegó occidente.

Por estas razones, en tanto la profesionalización y la diferenciación política y administrativa ya estaban avanzadas en los países industrializados, en el mundo en desarrollo el fenómeno era relativamente nuevo, aunque cobraba fuerza rápidamente; lo que, al mismo tiempo ponía de manifiesto que debido a las grandes diferencias y sobre todo deficiencias de los países en desarrollo, no podía abordarse del mismo modo la comprensión y estudio de los problemas y necesidades de su administración pública; por lo que se hizo necesario el surgimiento de perspectivas integrales y de administración pública comparada que se abocaron a intentar que estas naciones adquirieran nuevas actitudes y estructuras que, junto con la institucionalización, les permitiera superar la fase de sociedad transicional como la denominó Fred Riggs al caracterizarla en su modelo de la sociedad prismática.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Modelo de Sociedad Prismática*: Debido a que la comprensión de la forma de existir de la administración pública en diferentes contextos requiere de un referente general, encontramos en Fred Riggs un argumento teórico apropiado para retomar el análisis encauzado a la comprensión de la administración pública de Hispanoamérica y sus particularidades, necesidades y posibilidades, de cara a diferentes procesos de cambio. Riggs ha afirmado que los modelos son algo básico y útil para entender un fenómeno (de hecho, frecuentemente se recurre a ellos). Esto es, que nosotros debemos tener la idea de

Fue así que el discernimiento acerca del atraso que mantenía a la administración pública de estos países en un estadio de tránsito entre lo tradicional y lo moderno, constituyó durante algún tiempo una preocupación que se abordó desde diferentes perspectivas, tanto para explicarla como para tratar de formular medidas tendientes a incorporarle cambios para mejorar su funcionamiento”<sup>11</sup>.

### **c. Evolución Histórica de los Contratos Administrativos en El Salvador**

El procedimiento de otorgar licitaciones públicas, es de gran interés jurídico a nivel internacional y sobre todo a nivel nacional, sin embargo, es alrededor del año 1939 cuando cobra mayor relevancia en El Salvador, debido a que es, en esta fecha que se inicia la consolidación de legislación específica sobre el tema, puesto que anteriormente la misma se encontraba regulada en forma dispersa.<sup>12</sup>

Es con la promulgación de la Ley de Suministros<sup>13</sup> del 27 de diciembre de 1939, que aparece este término jurídico en la legislación nacional, al cual

---

cómo es algo. En este caso, una concepción a priori de cómo trabaja un sistema administrativo para, en esa medida, poder comprender otros. El trabajo de Fred Riggs, comprende elementos clave que sirven para identificar variables en el desarrollo administrativo de diferentes sociedades. Constituye un marco conceptual para referir las características particulares que prevalecen en diferentes momentos en una sociedad y en su administración, lo cual proporciona instrumentos teóricos para entender nuestra administración pública. Del modelo se derivan categorías precisas que establecen un marco de análisis donde se enuncian parámetros que determinan el estado de desarrollo en que se encuentra una administración. Esto permite explicar por qué una administración funciona o reacciona de determinada forma ante las exigencias de su sociedad o ante el intento de imprimirle cambios.

<sup>11</sup> Mónica Diana Vicher García, *Evolución y prospectiva de la Administración pública en Hispanoamérica*, (Universidad Autónoma de México, 2009), 76.

<sup>12</sup> Juan Benjamín Escobar, “Consideraciones sobre la ley de suministro”, (tesis de grado: Universidad de El Salvador, 1970), 25.

<sup>13</sup> Ley de Suministros, ( El Salvador, decreto Legislativo No.100, de fecha 27 de dic. 1939, D.O. No.3 Tomo No. 128, de fecha 4 de enero de 1940).

debe entenderse como el mecanismo bajo el cual un ente que se denomina suministrador se compromete a realizar en un lapso de tiempo una prestación o prestaciones a cambio del pago de un precio que se pacta desde un principio, es así como la administración pública, deberá iniciar la firma de contratos para adquirir bienes, o servicios de empresas particulares y ajenas a la institución que los solicita.

La Ley de Suministros indicaba a su vez, el término “Adjudicación”, el cual en la actualidad continúa utilizándose para nombrar a la decisión o declaración que hace la Administración Pública respecto a quien será el encargado o suministrador de la prestación o servicio, de igual forma, nacen a la vida jurídica nacional la idea de someter a un concurso o competencia, la participación de varias empresas interesadas en proporcionar el servicio solicitado, todo ello, con el ánimo de lograr transparencia, equidad y credibilidad a las actividades realizadas por la administración pública, y desligarse de suposiciones de corrupción y preferencias a ciertas empresas<sup>14</sup>

Es importante resaltar, que esta ley, pese a ser la primera en normar este proceso, ya se planteaba que la oferta con el menor precio, no sería forzosamente la elegida, lo que significa un buen avance jurídico, para la fecha, esto porque para que un contrato de suministro fuera otorgado, primeramente se debía evaluar la oferta y de lo cual resultaba que no siempre la oferta más económica era la más conveniente puesto que habían ofertas que eran no tan económicas, pero que eran más ventajosas en cuanto a la calidad de los productos que ofrecían, lo cual ha sido decisivo para que a la fecha no se utilice para contratar solo lo económico que puede

---

<sup>14</sup> Juan Benjamín Escobar, “Consideraciones sobre la ley de suministro”, (tesis de grado: Universidad de El Salvador, 1970), 27

resultar un contrato, sino también se toma en cuenta que lo que se oferta sea de calidad.

Este cuerpo legal, también hacía mención al concurso público, que al igual que la subasta, pretendía convocar a interesados a prestar un servicio de necesidad para la administración, sin embargo, esta forma era utilizada para obtener los servicios y obras que se requerían, dando lugar a la celebración de otros tipos de contratos y no solo de suministros. Cabe mencionar que pese a ser básicamente el primer cuerpo normativo que se refería a la contratación de servicios públicos, y específicamente en materia de suministros, dentro de sí, planteaba una serie de pasos y lineamientos que regulaban la forma de hacer desde el llamamiento público, hasta la otorgación de la misma, pasando por los requisitos que los interesados deberían de reunir, para lograr su adjudicación<sup>15</sup>.

Posterior a la ley de 1939, nace el 19 de diciembre de 1945, una nueva Ley de Suministros, que a su vez dio lugar, a una importante institución que marca el inicio de una época donde las compras estatales son reguladas por un organismo dependiente del Ministerio de Economía, llamada Proveduría General de la República, la cual era considerada una empresa con patrimonio propio, con la finalidad de abastecer a las instituciones públicas, de diferentes artículos de uso generalizado, y por ende, las compras realizadas por esta institución eran masivas, lo cual permitía a otras entidades gubernamentales adquirir a buen precio los artículos que necesitaban para su funcionamiento y mantenerse siempre provistas<sup>16</sup>. En la ley de suministros se encuentra dispuesto que esta institución con fines y características propias, además de tener la legislación que regía su ámbito

---

<sup>15</sup> Ibíd.

<sup>16</sup> Ibíd. 28.

de aplicación, debía ser fiscalizada por la Corte de Cuentas de la República, cabe mencionar que como cualquier otra institución gubernamental, se encontraba jerárquicamente estructurada, contando así diferentes departamentos, encargados de las compras, ventas, contabilidad, secretaría, reclamos, y estos a su vez delimitaban sus tareas atendiendo a las necesidades y características propias de su finalidad.

En esta misma época, se estableció que las contrataciones realizadas por la proveeduría, podían omitir competencia hasta un monto de cinco mil colones, realizar competencia por invitación entre empresas en las compras que excedieran de diez mil colones, y finalmente la competencia debía ser promovida por compras superiores a los cincuenta mil colones dando así lugar a las licitaciones públicas, o concursos públicos, es importante destacar que la legislación, y ejecución de tales procedimientos ya contemplaba el respeto a principios licitatorios como el de transparencia, igualdad y mejor oferta. De esta forma la proveeduría, podía surtir sus almacenes y vender a las instituciones públicas a bajo precio aquellos bienes que eran necesarios, y que de ser comprados individualmente costarían más dinero, los productos vendidos por la Proveeduría, ya incluían una ganancia, que permitía que tal institución acrecentara su patrimonio para continuar funcionando.

Conjuntamente se emitía en 1951, la Ley Especifica de Suministro para el Ramo de Obras Públicas, que a diferencia de los suministros adquiridos por la Proveeduría, pretendía brindar infraestructura al país, y potenciar así, los proyectos que serían realizados por el Ministerio de Obras Públicas, sin embargo esta ley no consiguió los objetivos esperados, debido a la lentitud de sus procedimientos y la poca reducción de los costos, por lo cual en febrero de 1953 se emite la Ley de Suministros para el Ramo de Fomento de Obras Públicas, buscando así, que esta ley, agilice los procedimientos de

construcción de infraestructura para la red pública, haciéndolos breves y eficientes<sup>17</sup>.

La proveeduría, como se había mencionado antes, era la institución encargada de adquirir los bienes utilizados para el funcionamiento de todas las instituciones, bienes como papel, gasolina, lubricantes, artículos de oficina y medicamentos, la compra de tales insumos hacían posible el funcionamiento administrativo de las instituciones gubernamentales, sin embargo se consideró que se estaba dejando de lado el suministro de medicamentos para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para lo cual se crea en 1982 la Ley de Suministro para el Ramo de Salud Pública y Asistencia Social, esta ley, mencionaba las formas para seleccionar la mejor oferta presentada y la obligación de someter a aprobación de la Corte de Cuentas todos los procesos licitatorios para hacerlos validos, de igual forma esta ley permitiría, que el Ministerio de Salud comprara de forma ágil y oportuna los insumos necesarios para la prestación del servicio médico, y no solo para su funcionamiento administrativo, hay que recordar que en esta fecha la influencia y promoción por el respeto de los derechos humanos y su permanencia en las Constituciones especialmente latinoamericanas, se había propagado con mayor fuerza, y en El Salvador, se sentaban las bases para la promulgación de una nueva Constitución, en 1983, por lo cual el tema de salud, se tornaba fundamental.

La ley de suministro, y la Proveeduría General de la República continuaron vigente por cuarenta y cinco años, hasta que en octubre de 1990, por decreto legislativo<sup>18</sup>, se reformó la mencionada ley, permitiendo que cada institución

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Decreto Legislativo No. 20, (El Salvador, de fecha 09 de octubre de 1990, Diario Oficial No. 264, Tomo No. 309, de fecha 20 de noviembre de 1990).

del Gobierno Central, pudiera comprar libremente abasteciéndose de los artículos que necesitara, sin la obligación de recurrir a la proveeduría, para comprarlos; esta ley hace una clara mención que su reforma se orienta a las instituciones del Gobierno Central, puesto que las municipalidades ya tenían otra regulación que les permitía hacer compras de otra forma, tal y como lo sostenía el Código Municipal de 1986, facultando a los municipios adquirir artículos sin necesidad de recurrir a la proveeduría<sup>19</sup>.

Esta reforma tan trascendental fue resultado de las constantes críticas y problemas que existían para comprar en la proveeduría, ya que las instituciones públicas reprochaban los procesos burocráticos y arbitrarios que existían en el interior de la proveeduría, y que hacía imposible la inmediata satisfacción de las necesidades de las instituciones gubernamentales, y después de esta reforma bastó otro decreto más, en 1996<sup>20</sup>, para que la Proveeduría General de la República dejara de prestar sus servicios y pasara a formar parte del Ministerio de Hacienda. Finalmente, en el año 2003, se crea la ley que tras siete reformas posteriores, aun continua vigente, y que tiene por objeto orientar las políticas de suministros, y regular los procedimientos de adquisición de bienes y servicios de las instituciones públicas, es decir, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)<sup>21</sup>, que proviene de la necesidad de ordenar la legislación que se había venido utilizando, agilizar los procesos burocráticos y engorrosos para la adquisición de bienes y servicios y

---

<sup>19</sup> Juan Benjamín Escobar, "Consideraciones sobre la ley de suministro": (tesis de grado: Universidad de El Salvador, 1970), 29.

<sup>20</sup> Decreto Legislativo No. 84, (El Salvador, de fecha 21 de agosto de 1996, Diario Oficial No. 159, tomo No. 332, de fecha 28 de agosto de 1996).

<sup>21</sup> Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, (El Salvador, Decreto Legislativo No. 868, de fecha 5 de abril de 2000, Diario Oficial No. 88, Tomo No. 347 de fecha 15 de mayo de 2000).

transparentar los actos y contratos celebrados por la administración pública y los particulares interesados en obtener licitaciones.

Como elemento innovador en esta ley, se contempló la creación de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, por sus siglas conocida como UNAC, la cual unida al Ministerio de Hacienda, pretende brindar asesoramiento, y vigilancia a las actividades que se relacionan con las licitaciones públicas, sin embargo, y pese a las reformas que esta ley ha sufrido en los últimos años, aun se considera por algunos empresarios y concedores de la materia, que no ha superado las deficiencias que han generado otras legislaciones anteriores, siendo así, que el proceso para otorgar licitaciones públicas continua siendo ineficiente en cuanto a tiempo y transparencia de garantías legales se refiere.

La Ley Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, ya contiene en uno de sus capítulos, la regulación sobre los contratos que tendrán que utilizarse en las licitaciones y las formas bajo las cuales éstas habrán de otorgarse, para este tema en particular habrá de estudiarse específicamente lo que concierne a la implementación de los Contratos de Suministros, el cual puede definirse como el documento en el cual consta que la parte identificada como suministrador o proveedor se compromete a realizar en un determinado lapso de tiempo, la prestación o prestaciones ya establecidas a cambio del pago de un precio previamente pactado.

La anterior definición es una muestra de cómo se entiende el contrato de suministro en el derecho común, sin embargo, cada legislación puede agregar aspectos o características propias que definen el contrato de suministro en el derecho administrativo, tal es el caso, que la ley mencionada, establece que existe un contrato de suministro cuando una

institución de carácter público adquiere o arrienda los bienes muebles o servicios que requiere mediante una o varias entregas en períodos de tiempo y el lugar establecido, corriendo todo esto a cuenta del contratista, de igual forma establece que los servicios contratados incluyen servicios técnicos, profesionales, de mantenimiento en general, los que se relacionen al patrimonio, de vigilancia, limpieza o similares, también establece, la exigencia de garantías salvo que se trate de contratos de una sola entrega o que esta sea inmediata.

En definitiva, la conjugación de estos aspectos es de gran novedad, puesto que como ya se expuso, la información vertida en estos temas es relativamente escasa, sin embargo, es de gran importancia conocer el grado de transparencia y credibilidad que tienen los procesos de licitación en el ámbito de las empresas privadas, y como estas empresas pueden crecer y desarrollarse partiendo del conocimiento de sus debilidades producto de un análisis realista y certero de sus propuestas y proyectos para licitaciones, puesto que bien se reconoce que su participación y actividad es muy influyente en el crecimiento económico de este país.

No cabe duda acerca de las mejoras sustanciales que ha sufrido el proceso con relación a la estipulación de contratos y la incursión de los mismos en leyes que permitan agilizar y desligar de la esfera privada a ciertos contratos para trasladarlos a la regulación pública y al conocimiento de la población, sin embargo y pese al paso de los años, aún son muchas las transformaciones que la legislación requiere, especialmente en cuanto a transparencia, seguridad y agilidad se refiere, debido a que los conocedores de la ley, y los participantes de licitaciones públicas no han dejado de cuestionarse los criterios bajo los cuales, se toman o se rechazan las propuestas de proyectos.

#### **d. Fuentes del Derecho Administrativo en El Salvador**

En el desarrollo de la tesis, pretendemos demostrar que no todas las fuentes generales del derecho, constituyen fuente del Derecho Administrativo como la Jurisprudencia. Según Fernando Garrido Falla, se entiende por fuentes del Derecho Administrativo "aquellas formas o actos a través de los cuales el Derecho Administrativo, se manifiesta en su vigencia"<sup>22</sup>. Limitado con ello el estudio del tópico de las fuentes, al ámbito de ciertos actos y hechos de producción normativos, que dentro de nuestro ordenamiento legal se pueden calificar como normas de nuestro Derecho Administrativo, al igual que casi todo nuestro ordenamiento legal. Con la herencia de Derecho Administrativo Chileno y Español, se encuentra dominado por el principio de la "ley escrita, y con ello se destierra por decirlo así, a las fuentes que tienen un origen consuetudinario y jurisprudencial, sin desestimar completamente el gran papel que estas fuentes tienen como productoras de reglas jurídicas ya sea por la vía de la excepción o como fuentes indirectas"<sup>23</sup>.

La clasificación de las fuentes del Derecho Administrativo, puede ser objeto de los más variados criterios; pero por método de trabajo, las clasificaremos en: fuentes directas y fuentes indirectas.

Los primeros, aquellos basados en normas jurídicas positivas; y dentro de los segundos, los que no se basan en normas o textos legales, así, por ejemplo: la doctrina, los contratos y ciertos "actos administrativos individuales". En cuanto a su importancia consideramos como fuentes del Derecho Administrativo Salvadoreño, las siguientes:

---

<sup>22</sup> Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I. Edit. Instituto de Estudios Jurídicos, 7a Ed. (Madrid, España. 1976), 185-186.

<sup>23</sup> Instituto de Estudios Políticos, (Madrid. España. 1976), 241.

1. Los Principios Constitucionales;
2. La Ley secundaria;
3. Las Leyes propiamente administrativas;
4. Los Decretos, Reglamentos y Ordenanzas;
5. La Costumbre y los "Actos de Gobierno";
6. Los Contratos y la Doctrina.

#### **e. Creación de la Ley de Adquisición y Contratación de la Administración Pública**

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

El Ministerio de Hacienda estando facultado mediante el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) y teniendo la obligación de cumplir con el Art. 36 numeral 13, el cual corresponde textualmente que le corresponde “Orientar la política de suministros y proponer las normas y los procedimientos en la adquisición de bienes y servicios para uso gubernamental”.

Dentro de las causas que originaron la emisión de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, se mencionan las siguientes:

1. La carencia de un régimen legal ordenado y sistemático.
2. El marco legal burocrático y engorroso en los procesos de suministro.
3. La falta de transparencia de las contrataciones.
4. Uso irracional de los fondos. Decidió unificar ese marco legal existente ante la existencia de diferente normativa que regulaba la materia de compras, falta expresa de procedimientos, montos para contratar desactualizados, falta de procesos y parámetros unificados para evaluar las ofertas.

En el año 2000 se emite la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) mediante Decreto Legislativo 347 del 15 de Mayo del año 2000, publicado en el Diario Oficial número 88, Tomo 347, siendo el resultado de tres años de trabajo, con constantes discusiones y revisiones al anteproyecto por parte de consultores de organismos internacionales, instituciones y concededores en la materia quienes aportaron su experiencia en el proyecto.

El artículo 6 de la LACAP crea a la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC) como una unidad adscrita al Ministerio de Hacienda, funcionando bajo el principio rector de “Centralización Normativa y Descentralización Operativa” con autonomía funcional y técnica. Desde su origen la UNAC, se conformó para el cumplimiento de sus funciones solamente con el área técnica de capacitación y la asesoría legal, con el propósito de darle cumplimiento a las atribuciones que la ley confiere.

En enero del 2003 se crea una estructura acorde a los nuevos retos, es así como su estructura jerárquica cambia conformándose en tres áreas que son: operativa, informática y de gestión.

### **1.1. Definición de Contrato Administrativo**

“La administración pública no siempre procede por vía unilateral, mediante actos administrativos, es decir directamente o por administración, para satisfacer las necesidades públicas por medio de los servicios públicos, sino que con frecuencia lo hace por interpósita persona, especialmente privada, que puede ser física o jurídica, con quienes el Estado se liga contractualmente. Y en esta forma de prestación o de contratación, también

puede hacerlo por medio de nuevas creaciones económico-jurídicas, que proporcionan las necesidades, es decir, contratos.”<sup>24</sup>

## **1.2. Principios del Contrato Administrativo**

Para las Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, los principios que rigen los contratos son los siguientes:

- a) Publicidad: el acceso que los interesados tienen a la información relacionada con los procesos de adquisición y contratación que desarrollan las Instituciones y la difusión de éstos a través de los medios establecidos en la Ley.
- b) Libre competencia e igualdad: propiciar la participación del mayor número de ofertantes en las condiciones previstas por la Ley y que éstas proporcionen las mismas oportunidades, sin favorecer o perjudicar a los participantes.
- c) Racionalidad del gasto público: la utilización eficiente de los recursos en la adquisición y contratación de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las facultades, deberes y obligaciones que corresponden a las Instituciones.
- d) Centralización normativa y descentralización operativa: se entiende por centralización normativa, la facultad de ejercer en forma centralizada la formulación de lineamientos o directrices de carácter

---

<sup>24</sup> José Canasi, *Derecho Administrativo: parte especial de Los Servicios Públicos, El Acto Administrativo y los Contratos Administrativos*, volumen II. Edit. Depalma (Buenos Aires Argentina), 436.

normativo, complementarios para la ejecución de la ley y este reglamento. Entendiendo por descentralización operativa la facultad de las Instituciones para proceder con independencia y responsabilidad en la ejecución de la LACAP y su reglamento.

- e) Ética Pública: la actuación de las personas sujetas a la LACAP, deberán regirse por la misma.
- f) Probidad: actuar con integridad, rectitud y honradez durante todo el desarrollo del contrato.
- g) Imparcialidad: proceder con objetividad en el ejercicio de las obligaciones del contrato a realizar.
- h) Transparencia: actuar de manera accesible para que toda persona natural y jurídica, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones de los sujetos que componen el contrato, son apegadas a la ley, a la eficiencia, eficacia y responsabilidad del mismo.

“En el derecho administrativo en razón del principio de transparencia que rige a la contratación estatal y que impone a la entidad estatal la obligación de fijar reglas claras y objetivas en los pliegos de condiciones o términos de referencia para que los particulares puedan elaborar con pleno conocimiento de causa sus ofertas - que proscribire la selección del contratista con base en motivaciones subjetivas; por el contrario las motivaciones deben ser objetivas; en tanto que la equivalencia de las prestaciones a las que se comprometen las partes se determina con base al justo precio que las mismas tenga en su mercado. A contrario sensu, en el derecho administrativo las prestaciones recíprocas a cargo de las partes, deben guardar una equivalencia según un criterio objetivo de igualdad o simetría en el valor económico de las contraprestaciones o un ideal de justicia

conmutativa que impone que el valor que reciba el contratista por las obras, servicios o bienes que le proporciona a la administración.”<sup>25</sup>

- i) Principio de legalidad: Cabanellas se refiere a éste como “la fidelidad a la ley o a la depuración jurídica de la actuación”.<sup>26</sup>

Se basa especialmente en el sentido estricto del término “Ley” el cual es la base precisa de la sustentación de legalidad. La ley es la que vuelve tácitamente tangible el control Estatal en los Contratos Administrativos. “Al hablar de ley se está haciendo referencia a toda norma jurídica. Otras veces en cambio se utiliza como equivalente a norma escrita, sin distinción alguna por razón de su rango.”<sup>27</sup>

“El principio de legalidad atribuye potestades a la administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos.”<sup>28</sup>

El principio de la legalidad es una de las consagraciones políticas del Derecho, y al mismo tiempo, constituye la más importante de las bases estructurales en donde se apoya la construcción del Derecho Administrativo. “Y establece que todo acto de los órganos del Estado debe de encontrarse fundado por el vigor, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al Derecho y esto

---

<sup>25</sup> José Collazo, op. cit.,

<sup>26</sup> José Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo VI. Edit. Heliasta, XXVI Edición, (1998), 414.

<sup>27</sup> Eduardo Fernández García De Enterría; Curso de Derecho Administrativo, Edit. Civitas, 8va ed., (Madrid España), 103.

<sup>28</sup> *Ibíd.* 433.

quiere decir que todo procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades públicas debe de tener su apoyo en las normas legales”<sup>29</sup>

### 1.3. Elementos del Contrato Administrativo

Existen elementos que deben concurrir dentro del contrato Administrativo, dichos elementos son necesarios para la relación contractual administrativa a desarrollar. “Podemos decir que como los contratos administrativos son actos administrativos bilaterales, nos remitimos a ellos al tratar los elementos esenciales y no esenciales del acto administrativo”<sup>30</sup> “Los fines individuales del derecho privado no siempre necesitan una formulación lógica y precisa de los propósitos que los inspiran, pues a nadie más interesa, por principio que a las partes vinculantes al acto jurídico motivado. Por eso el comportamiento individual privado se somete más que el organizativo de la administración, representado por el acto administrativo, como actividad jurídica en general y en su amplitud, a la acusación de irracionalidad, incluso por la ausencia de vínculos formales.”<sup>31</sup>

- a. *Normas nacionales de adquisición.* Principales puntos en común, principales características, principios generales, reformas institucionales, tendencias.
- b. *Sujetos o partes contratantes.* La Administración Pública debe ser una de ellas, y la otra parte puede ser una persona o grupo de personas naturales o jurídicas del sector privado o incluso

---

<sup>29</sup> Universidad Autónoma De México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Purrua, S.A. Av. 2da ed., (República Argentina 1988), 2535.

<sup>30</sup> José Canasi, Derecho Administrativo, volumen II, parte especial de Los Servicios Públicos: El Acto Administrativo y los Contratos Administrativos, Edit. Depalma (Buenos Aires Argentina), 134.

<sup>31</sup> *Ibíd.* 137-138

público, es decir, un convenio entre instituciones de estado. En este último caso el contrato se denomina interadministrativo.

- c. *Voluntad*. Las partes deben expresar su aceptación y conformidad respecto del contenido del contrato. “El consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato. En el contrato administrativo han de concurrir dos voluntades, la de la Administración y la del contratista.”<sup>32</sup>
- d. *Objeto del contrato*. Lo común es que el objeto del contrato es la ejecución de obras, la prestación de servicios o la adquisición de bienes y la concesión de los bienes de dominio público, consultorías, arrendamiento de bienes.
- e. *Causa o finalidad*. Es el motivo por el cual se contrata. La causa debe ser real, lícita y expresa, y su fin debe ser el bienestar público, sin perjudicar los intereses individuales.
- f. *Formalidades*. Son el conjunto de requisitos necesarios para la validez del contrato. Estas deben ser consideradas a fin de evitar incurrir en una causal de nulidad.

#### **1.4. Características del Contrato Administrativo**

“En materia contractual, independientemente de ello, existen ciertas características que le son propias y que quizás encuadrarían más en la

---

<sup>32</sup> Juan Migallon Rubert, *Haciendas y Contratos Locales*, Edit. Dilex, (S.L. C),167- 174.

distinción de los contratos civiles o comunes y que constituyen elementos de formación, porque implican ciertas prerrogativas especiales que concurren a darle a los contratos administrativos su carácter exorbitante del derecho privado, que los particulariza en su ejecución en tal sentido podría destacarse inicialmente y como ejemplo, la supremacía que siempre tiene el Estado (lato sensu), sobre el co-contratante particular, que se traduce en el control directo y exclusivo, especialmente en la faz legal y reglamentaria que rige toda la operación y también en la contractual o económica dentro de ciertas limitaciones que es la que interesa al particular contratante”<sup>33</sup>

De esta consideración parten todas las características contractuales de la Administración. Puesto que todas presentan una superioridad por parte del Estado para la celebración contractual con particulares. Los contratos administrativos cuentan con distintos caracteres que lo diferencian de los demás contratos:

Desigualdad de las partes. Esto se evidencia con la presencia de cláusulas exorbitantes como prerrogativas para la administración pública; entre ellas están:

- a. terminación unilateral por sí y ante sí de un contrato (sin necesidad de recurrir a una autoridad judicial);
- b. imposición de multas;
- c. exigencia de garantías a favor de la Administración Pública; y relación *Intuito personae*, es decir que el contrato administrativo se celebra en consideración a la persona contratista, una vez aseguradas las

---

<sup>33</sup> Ibid, 462.

capacidades técnicas, económicas y jurídicas de la misma, lo que deriva en que el contrato administrativo es intransferible.

Objeto indivisible. Los contratos administrativos son, por regla general, indivisibles; sin embargo, excepcionalmente y previa determinación legal, se puede contratar por etapas. El objeto de prohibir la subdivisión de los contratos es el no permitir la evasión de los procedimientos precontractuales. Los contratos administrativos pueden tener diferentes objetos, como la adquisición o arrendamiento de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios, a veces incluidos los de consultoría, dependiendo de la normativa de cada país.

### **1.5. Diferencias del Contrato Administrativo con el Contrato Civil**

Los contratos que celebra la administración, como ya se dijo anteriormente, pueden ser civiles y administrativos. La distinción de ellos ha originado diversos criterios, entre los cuales, los más discutidos son el criterio del objeto y el del contenido del contrato.

Se ha considerado que, a primera vista, la distinción de estos contratos no ofrecería mayor problema, si se recurriera al hecho de ser el Estado una de las partes contratantes, ya que en este caso dichos contratos estarían investidos de una naturaleza especial, traducida en lo referente a la competencia de la administración y de sus agentes, que se regula por leyes constitucionales y administrativas y no por la ley civil; y por otra parte en la exigencia de las primeras, de ciertos requisitos y solemnidades peculiares distintos de las leyes civiles y finalmente, porque las leyes que le son aplicadas a la administración señalan serias restricciones en cuanto al objeto que puede ser materia de contratación.

Si se analiza detenidamente las circunstancias expresadas, se nota que en el fondo constituyen simples peculiaridades, que no bastan por sí solas para impedir que el contrato celebrado quede excluido al régimen contractual del derecho civil. Lo mismo se observa con todas las personas morales o jurídicas cuyo campo de aplicación está sujeto, en cuanto a capacidad, objeto y representación, a estipulaciones especiales determinadas por las leyes vigentes y por lo que la escritura constitutiva y sus estatutos les señalan.

Se llega así a concluir que no existe incompatibilidad entre la existencia de un contrato de naturaleza civil y la circunstancia de que la capacidad o competencia, el objeto y los requisitos y formalidades se determinen por una ley diferente o un acto especial. Lo que verdaderamente interesa para conservar la naturaleza civil del acto es que los efectos que produce, la regulación de los derechos y obligaciones que origine y la interpretación de sus cláusulas queden regulados bajo el imperio del derecho civil.

Por lo que, se ha llegado a afirmar que no basta que El Estado intervenga para que se califique la naturaleza jurídica del contrato, debe buscarse algún otro elemento que indique de manera efectiva la distinción de los contratos que el Estado celebra.

Ante esta expectativa, surgió la noción de que los contratos administrativos únicamente pueden justificarse por la circunstancia de que ellos están sujetos a un régimen jurídico exorbitante del constituido por el derecho civil. En efecto, dicha noción se constituyó en un criterio preciso para distinguir las dos categorías de contrato que puede celebrar la administración: los contratos civiles, sujetos al régimen de derecho civil aplicables a las relaciones privadas y los contratos administrativos sujetos a ese régimen

jurídico exorbitante. Criterio del objeto y del contenido del contrato. El régimen jurídico exorbitante encuentra su justificación en el criterio del objeto y del contenido del contrato.

Así, se ha expresado que el contrato es administrativo, porque versa sobre un objeto peculiar, el servicio público, y de ahí, él por qué de estar regulados por ese régimen especial de derecho público, en donde el contratante no estaría obligado únicamente a cumplir su obligación como lo haría un particular con relación a otro particular, sino, que debe interpretarse en el sentido que sus obligaciones se extiendan a todo lo que es absolutamente necesario para asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.

La administración por su parte, estará obligada a indemnizar al contratante por los perjuicios provenientes de la ampliación de esas obligaciones y que no podían preverse al momento de contratar.

Es conveniente iniciar diciendo que el contrato es civil con una conceptualización de lo que debe entenderse por contrato, así tenemos que Alessandri y Somarriva lo definen como “La convención generadora de obligaciones” o como “El acuerdo de voluntades de dos o más personas destinado a crear obligaciones”<sup>34</sup>.

Ramos Meza Barros, por su parte lo define como “La convención generadora de obligaciones”<sup>35</sup>. Nuestro legislador definió el contrato en el Art. 1309 del Código Civil, diciendo: “Contrato es una convención en virtud de la cual uno o

---

<sup>34</sup> Arturo Alessandri Rodríguez y Manuel Somarriva undurruga, *Curso de Derecho Civil*, tomo IV. Edit. Nacimiento, (Chile 1942), pág. 48.

<sup>35</sup> Ramón Meza Barros, *Manual de Derecho Civil: de las Fuentes de las Obligaciones*, tomo I y II. Edit. jurídica de Chile, 5° Ed. (1976), 197-199.

más personas se obligan para con otra u otras, o recíprocamente, a dar, hacer o no hacer alguna cosa”.

Fácilmente se observa, que nuestro legislador no incurrió en el error del chileno, pues, este último confunde los términos. “Contrato y Convención”, al tomarlos como sinónimos y como enseguida veremos, ambos términos son distintos ya que por convención debe entenderse cualquier declaración bilateral de voluntad; pero cuando una declaración bilateral de voluntad tenga por objeto crear obligaciones, estaremos ya, frente a un contrato o sea lo que la convención es el género y el contrato la especie. De paso diremos, que de todo lo antes dicho se infiere sin dificultad.

Ahora bien, necesitamos hacer diferencias entre estos contratos, resulta que es el servicio público lo que legitima y justifica el comportamiento del contratante y por ende, del contrato administrativo en el que impera el interés general, contrario a los contratos civiles en donde impera el interés privado; otros señalan que dicha consideración debe ser completada mediante el criterio del régimen especial típico de los contratos administrativos que se manifiesta en la existencia de las cláusulas exorbitantes que le configuran como distinto del contrato civil y que significa una superación del criterio del servicio público y por otra parte, en el entendido que no todo contrato relativo al servicio público es un contrato administrativo, pues la administración puede conseguir esa finalidad mediante un procedimiento de derecho privado; la finalidad del servicio público resulta, entonces, un criterio insuficiente. Se encuentra una posición intermedia que considera que el criterio del servicio público y de las cláusulas exorbitantes no son contrapuestos entre sí, sino, que complementarios, por lo que el contrato surge cuando ambos caracteres aparecen conjuntamente, es decir, se está en presencia de dos elementos del contrato: el servicio público, que es el

objeto, y la cláusula exorbitante, que se refiere al régimen jurídico, como consecuencia de que el concepto versa sobre un servicio público.

En tal sentido se ha pronunciado De Laubadere, al analizar la jurisprudencia francesa, “el análisis de la jurisprudencia demuestra que la definición que adopta el contrato administrativo reposa sobre la configuración de dos criterios, el criterio del servicio público y el criterio de la cláusula exorbitante. Para que un contrato concluido por la administración sea un contrato administrativo es necesario a la vez que se refiera a la organización o funcionamiento de un servicio público y que contenga una o varias cláusulas exorbitantes del derecho común”<sup>36</sup>.

El Jurista Carlos García Oviedo, al referirse al criterio de las cláusulas exorbitantes del derecho común, consideró que dicho criterio es de carácter instrumental y de valoración relativa. Instrumental, porque la cláusula contractual no es, sino un modo de concretar y configurar un determinado aspecto del acuerdo de voluntades de las partes y como consecuencia mientras el contrato esté vigente, ese acuerdo no puede imponerse y si se da para conceder los privilegios que de las cláusulas derivan, es por la concurrencia de un factor psico–sociológico: la común aceptación de que ese privilegio sirve a un interés administrativo, un interés social prevalente, unido a un fin administrativo, fundamentalmente obras y servicios públicos. De valoración relativa, porque la aceptabilidad de determinadas cláusulas de privilegio, variará a consecuencia de factores sociales, no sólo respecto a la intensidad de esos privilegios, sino incluso, en cuanto a posibles casos de admisión en la esfera de las relaciones entre particulares. De esta consideración concluyó que la concurrencia de cláusulas exorbitantes, será

---

<sup>36</sup> Díez, *Derecho Administrativo*, 327.

un posible medio de determinación de un contrato celebrado por la administración, pero que en el fondo no significa que lo caracteriza totalmente, pues la ausencia de tales cláusulas en los contratos celebrados por la administración, no denota el rechazo absoluto de ellos, ya que para ser considerados como contratos administrativos bastará con la aseguración de que su objeto satisfaga un interés social prevalente público y por ende, la administración entraña al menos cierta superioridad de posibilidades sobre las del otro contrato.

El autor expone: “que en el caso de tener que elegir entre los dos criterios señalados se inclinaría por el criterio del objeto del contrato o del servicio público, en el entendido que al hablar de este último debe dársele a esta expresión el sentido más amplio posible, esto es, entendiendo que es contrato administrativo todo aquél en el que el interés público esté, en cierta manera, directamente implicado”.<sup>37</sup>

Doctrina y jurisprudencia francesa. Por contener la doctrina y jurisprudencia francesa enunciados de fondo referentes a la diferenciación entre contratos civiles y administrativos, se ha considerado conveniente hacer un breve análisis de ella.

La doctrina francesa señala que la distinción entre los contratos civiles y administrativos es una de las características del principio general del derecho administrativo, según el cual, las colectividades públicas en la realización de sus actividades jurídicas, emplean paralelamente, tanto el procedimiento de la gestión pública como el de la gestión privada. De modo que la competencia no es la misma para ambos contratos, pues los contratos

---

<sup>37</sup> Garrido, Tratado de Derecho Administrativo: parte general conclusiones. 58-59.

administrativos son de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativo y los civiles, de la jurisdicción de los tribunales civiles, y las reglas de fondo aplicables a los dos tipos de contrato también diferentes. Las de los contratos de derecho civil son, en principio, las del código civil, mientras que las que rigen los contratos administrativos son reglas de derecho público derivadas de la jurisprudencia de los tribunales administrativos.

Tal criterio de distinción ha sido criticado por algunos autores, así, Garrido Falla, manifiesta que “Para que los contratos administrativos constituyan una verdadera categoría jurídica sustantiva no basta con afirmar una determinada competencia jurisdiccional: habría que admitir al mismo tiempo que ella no es sino la mera consecuencia de una diferencia de naturaleza”<sup>38</sup>.

Por su parte, Fernández de Velasco, expresa que “La jurisdicción no afecta a la esencia de los contratos ni muda su naturaleza, es observación lógica y hasta baladí. Esto es cierto no sólo cuando la competencia jurisdiccional se da por atribución de la ley, sino cuando deriva de una cláusula contractual que somete las posibles incidencias a conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa”<sup>39</sup>.

En cuanto a que las reglas de aplicación son diferentes para las dos clases de contrato, se ha observado, sin embargo, que en el derecho civil se han desarrollado muchos principios que son en realidad principios generales del derecho que los desarrolló el civil por ser de una formación más antigua, y estos principios son también aplicables a los contratos administrativos, ya

---

<sup>38</sup>Garrido, *Tratado de Derecho Administrativo*,60.

<sup>39</sup> Recaredo Fernández de Velasco, *Elementos de Los Contratos Administrativos*, Edit. Dilex, S.L. C, (Madrid, España), 173.

que constituyen los elementos de una teoría general de los contratos, y no habrá razón para excluir su aplicación al campo de los contratos administrativos.

En Francia la primitiva distinción entre los contratos civiles y los administrativos que celebra la administración, se sustentó en la diferencia de los actos de autoridad y los actos de gestión.

En el acto de autoridad, la administración obra como titular del poder público y de ahí que trate de un verdadero sujeto de derecho público sometido a la jurisdicción contencioso administrativa; en los actos de gestión, se despoja de su imperio y actúa con el mismo título que los sujetos privados, en igual de condiciones con ellos quedando sometida al derecho y a la jurisdicción ordinaria.

De la jurisprudencia contenida en la serie de resoluciones que dictó el Consejo de Estado Francés, nació la doctrina que caracterizaba a los contratos administrativos como aquellos que se realizaban con el objeto de la organización o del funcionamiento de los servicios públicos.

El contenido de la resolución se sintetiza en el pasaje siguiente: “que el citado contrato tiene por objeto confiar a los interesados la ejecución misma del servicio público, que esta circunstancia es suficiente por sí sola para imprimir al contrato de que se trata el carácter de un contrato administrativo, sin que sea necesario buscar si el citado contrato lleva consigo cláusulas exorbitantes del derecho común”<sup>40</sup>. Aplicando el criterio anterior se resolvió que el contrato se considera administrativo:

---

<sup>40</sup> Diez, *Derecho Administrativo*, 322.

1. Siempre que tuviere inserta alguna cláusula que no se encontrase en los contratos concluidos entre particulares, hace presumir que la administración entendía recurrir al procedimiento de derecho público. Por el contrario, el contrato civil es aquél que no contiene sino cláusulas análogas a aquellas que se encuentran habitualmente en los contratos privados.
2. En ausencia de cláusulas exorbitantes, la jurisprudencia decide que existen contratos administrativos desde que éstos comportan una participación directa del contratante en la gestión misma del servicio, vale decir, que es el propio objeto del contrato lo que lo hace administrativo; objeto que es por sí mismo exorbitante, es decir, no conocido en los contratos entre particulares.

Con lo antes expresado se puede realizar las siguientes comparaciones entre el contrato administrativo y el civil:

- a. En el contrato administrativo una de las partes siempre es la administración pública; en el contrato civil concurren personas naturales o jurídicas de derecho privado.
- b. El fin último del contrato administrativo es el bien común; el del contrato civil es solo el interés particular.
- c. En lo que concierne a los requisitos, el contrato administrativo tiene un régimen estricto que debe ser cumplido para la validez del mismo, mientras que en el contrato civil, salvo por las excepciones previstas en la ley para los contratos solemnes, se pueden establecer las condiciones solamente mediante acuerdo entre las partes.

## **CAPITULO II**

### **GENERALIDADES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS**

EL propósito del presente capítulo es explicar cómo a través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo; afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; condicionan la estabilidad macroeconómica y contrarrestan fallas del mercado.

El sector de la salud es uno de los más importantes en que el Estado invierte recursos a través de las compras públicas por el fin que persigue, principalmente por medio del abastecimiento de medicamentos y equipos médicos.

Las compras públicas requieren de un diseño de política pública integral entre las instituciones estatales, más allá de las autoridades nacionales especializadas en el área, y organizaciones del sector privado, principal origen de los proveedores.

#### **2. Compras Públicas**

Las adquisiciones y contrataciones del Estado son un componente clave dentro del gasto público, en este sentido, interesa el rol del Estado como demandante de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población, por lo que, el impacto económico o social de las compras públicas sobre la actividad productiva de un país y el bienestar de sus habitantes se vuelve de suma importancia que Estado y sociedad velen por la transparencia y probidad en el uso de los recursos públicos, dado que este tipo de gasto como cualquier otro proceso en el que se manejen fondos públicos podría ser susceptible a negligencia, abusos o corrupción.

El Estado, como todo consumidor racional, debe aspirar a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, dados los recursos con los que cuenta, asignación presupuestaria y los precios de los bienes y servicios requeridos para tal fin. Bajo esta óptica, las compras gubernamentales son el proceso de:

- a. Identificar lo que se necesita.
- b. Qué tipo de bienes o servicios y en qué cantidad.
- c. Determinar cuál es la mejor persona u organización para satisfacer esa necesidad.
- d. Identificar al proveedor de dichos bienes o servicios, atendiendo a criterios como la calidad y el precio.
- e. Garantizar que lo requerido cumpla con las condiciones de entrega, calidad y precio, y que toda transacción se realice de manera justa y abierta.

Por lo general, el proceso llevado a cabo por la Administración Pública para adquirir bienes y contratar obras y servicios está constituido por cinco etapas:

- a. Pre licitación;
- b. Licitación;
- c. Emisión de una orden o pedido de compra;
- d. Inspección de los bienes o servicios adquiridos y
- e. Documentación de cuentas por pagar.

*La pre licitación* presentada ante la unidad encargada de las adquisiciones y contrataciones, una solicitud de compra con los requerimientos y costo aproximado de los bienes o servicios que se desean adquirir, en este caso, se dice que el proceso de compras no está centralizado en las instituciones públicas de un país, ya que existe una unidad encargada de administrar el proceso y recibir las solicitudes de compra de toda la institución. En El

Salvador, por ley se establece que cada institución de la Administración Pública, a través de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), tiene la facultad de proceder con independencia en la realización y ejecución de todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios.

*Los procesos de licitación pública* implican elaborar un documento con las condiciones técnicas y económicas para la adquisición de bienes y contratación de obras, para la elaboración de las bases de licitación, y para la contratación de servicios términos de referencia, así como los detalles y el costo aproximado de los mismos; sin embargo, en muchas ocasiones este tipo de procesos podrían resultar onerosos en tiempo y recursos, es por ello que bajo ciertas circunstancias, cuando el valor del bien o servicio requerido se encuentra por debajo de cierto nivel, la reglamentación no exige esta forma de contratación.

Realizado el proceso anterior, llega el momento de decidir a quién se le adjudicará determinado contrato, con base en un conjunto de ofertas recibidas.

Se esperaría que apegándose al principio de racionalidad, los gobiernos al actuar como compradores de un bien o servicio se inclinarán por aquel proveedor cuya oferta se ajuste a su presupuesto y presente la tarifa más baja, sin descuidar factores clave como la experiencia y confiabilidad del proveedor y sin sacrificar la calidad de los bienes o servicios requeridos. Una vez adjudicado un contrato se emite la orden de compra respectiva o se suscribe un contrato, con el propósito de proteger tanto a compradores como a proveedores ante posibles errores de entrega, de calidad y precios del producto o servicio que se contrató, entre otros.

Finalizada la entrega del producto y garantizada la satisfacción del comprador, se emite la factura para el pago y liquidación correspondiente.

Este proceso resulta complicado si no se cuenta con mecanismos idóneos de control y autorización de pagos, de modo particular, retrasos en los pagos representan una carga para los proveedores, especialmente, para los pequeños quienes manejan reservas de dinero modestas.

### **2.1. Definición de compras públicas**

Las compras públicas constituyen el proceso o procesos mediante los cuales los gobiernos centrales o sub nacionales implementan sus políticas y estrategias públicas a fin de satisfacer necesidades públicas de acuerdo con su naturaleza e importancia relativa.

El proceso de priorización de las compras públicas es un proceso político que se materializa en el presupuesto de gastos públicos y por ende, las compras públicas deben ser analizadas en el contexto del sistema de la Administración Financiera Pública, dicho sistema comprende las fases de definición de objetivos estratégicos, planificación presupuestaria, aprobación y ejecución presupuestaria e información y control.

Las compras públicas, pueden definirse también como la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de cualquier institución pública, y comprenden desde la compra de útiles de oficina o servicios generales, hasta la licitación y adjudicación de grandes proyectos de infraestructura por parte de una amplia gama de autoridades de contratación. Las compras públicas conllevan el uso de fondos públicos con la finalidad de alcanzar un propósito determinado, comenzando con la planificación estratégica de las necesidades y culminando con la ejecución de los contratos.

El sistema de compras públicas comienza con el proceso de planificación del gasto público, fase en la que se decide:

- a. ¿Qué necesidades deben ser satisfechas?
- b. ¿Qué nivel de satisfacción debe ser alcanzado?
- c. ¿Qué tipo de servicios, bienes y obras son requeridos y en qué cantidad?
- d. ¿Cuál es su costo estimado?
- e. ¿Cuál es la mejor estrategia de compras congruente con el desarrollo del mercado local?
- f. ¿Cuál es el mejor proceso de compra a fin de obtener el mejor valor económico?

Todo sistema de adquisiciones públicas requiere de los siguientes elementos base para su funcionamiento:

- a. Marco Legal regulatorio
- b. Instituciones capaces de asegurar su cumplimiento
- c. Estrategia de desarrollo de mercado

¿Qué significa "Administración Pública"?

La palabra "administrar" proviene del latín "ad-ministrare", "ad" (ir, hacia) y "ministrare" (servir, cuidar). Independientemente de la fuente ideológica o normativa, el Estado es un concepto político que se define como una sociedad políticamente organizada que se materializa en normas que regulan las relaciones entre los integrantes de la sociedad; entre esas relaciones están algunas de subordinación, en virtud de las cuales las personas quedan sometidas al poder del ente que, en su conjunto, representa a todos los integrantes, es por ello que el Estado necesita de un órgano que maneje sus actuaciones frente a la sociedad en general. Esto nos aproxima a la

definición de administración pública como la acción de gobernar, dirigir y servir, por medio de una “actividad permanente de manejo de una entidad o negocio”<sup>41</sup>

La doctrina define a la Administración Pública a partir de tres enfoques, a través de los cuales es más fácil obtener un concepto de ella: como sujeto, como organización y como actividad<sup>42</sup>.

- a. Como Sujeto: la Administración Pública tiene la capacidad de adquirir y ejercer derechos y obligaciones.
- b. Como Organización: la Administración Pública es resultado de la necesidad del Estado de cumplir las finalidades que justifican su existencia y que demanda la formación de estructuras (funcionales y territoriales) que atiendan a tales fines.
- c. Como Actividad: la Administración Pública implica la concreción del poder del Estado que, dotada de características propias, desarrolla y asegura la normatividad.

Con esa definición de Administración Pública es necesario recordar que la sociedad es la administrada y el Estado el administrador.

Compras sostenibles: El capítulo de compras sostenibles<sup>43</sup> o sustentables realmente inicia con la evolución de la idea del Estado, desde la concepción del Estado gendarme o liberal, encargado principalmente de las funciones de defensa y policía. Luego de la Segunda Guerra Mundial surge el Estado de

---

<sup>41</sup> Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Edit. Universitaria, (Quito, 2004), 14.

<sup>42</sup> Luciano Parejo Alfonso, *El Derecho Público de Finales de Siglo*, dirigido por Eduardo García de Entería y Manuel Clavero Arévalo, Edit. Civitas S.A., (Madrid, 1997), 74.

<sup>43</sup> <http://www.iadsargentina.org/pdf/IADSMaterial%20interiores%20corregido%20071108.pdf>. Pág. Web consultada 15 de octubre de 2014. 3:50 pm.

Bienestar, que asume competencias en el cumplimiento de derechos civiles, sociales, económicos y políticos, mediante la provisión de salud, educación y pleno empleo.

En los años 70 y 80 aparecen en el debate público temas como la defensa de género y las preocupaciones ambientales. Las políticas públicas empezaron a reflejar estas preocupaciones en los diferentes ámbitos, considerando siempre una creciente conciencia social.

La conciencia ciudadana sobre estos temas lleva a una mayor participación en la generación de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible y al rol del Estado en dichas iniciativas. Las políticas de fomento del desarrollo y consumo sostenibles se reflejan en las compras públicas en dos dimensiones principales: en primera instancia, disminuir el consumo de productos no sostenibles, por ejemplo, la racionalización de consumo de papel; la segunda dimensión consiste en dar preferencia a los proveedores que implementen procesos productivos responsables y respetuosos del medio ambiente, para lo cual existen iniciativas como la inclusión de costos ambientales en la planilla de la oferta económica, o la calificación del compromiso ambiental en general. El sector privado ha implementado iniciativas similares en diferentes ámbitos, que son de “código abierto” y replicables a otros niveles<sup>44</sup>.

La red interamericana de compras gubernamentales:

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales<sup>45</sup> (RICG) es una iniciativa nacida en el seno de la OEA para que las entidades responsables

---

<sup>44</sup><http://business-ethics.com/2010/05/13/1028-procter-gamble-introduces-environmental-scorecard-for-suppliers>.

<sup>45</sup> [www.ricg.org](http://www.ricg.org).

de las adquisiciones públicas de los países de la Organización compartan experiencias, iniciativas y acometan juntos temas de interés común en materia de contratación pública. Es una red de trabajo colaborativo conformada por las más altas autoridades a cargo de la normatividad, políticas y programas de desarrollo de las compras gubernamentales de los países de América Latina y el Caribe, con el objeto de avanzar en acciones conjuntas para el desarrollo de las compras públicas en la región.

Mediante el intercambio de experiencias, los miembros de la red tienen la posibilidad de acceder a cooperación sur-sur y mecanismos cooperativos como pasantías, visitas técnicas, consultas y proyectos conjuntos. La RICG está integrada actualmente por los 33 países miembros de la OEA<sup>46</sup> y sus socios institucionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-ICA). La Red tuvo un proceso de formación gradual a partir de las primeras reuniones sostenidas desde 2003 entre los responsables de oficinas nacionales y programas de modernización de compras gubernamentales en las Américas. En primera instancia se creó una Red Interamericana de Compras Gubernamentales, la cual fue iniciada en septiembre de 2004 y, posteriormente, en junio de 2005, se convirtió en la Red Interamericana de Compras Gubernamentales para ampliar los temas de trabajo e incorporar otras iniciativas relacionadas con las Compras Gubernamentales en las Américas.

Los objetivos de la RICG son los siguientes: Generar y mantener espacios de reflexión, conocimiento mutuo, cooperación técnica solidaria, capacitación e intercambio de experiencias entre las instituciones que integran la Red con el

---

<sup>46</sup> <http://www.ricg.org/es/pages/integrantes.aspx>.

propósito de contribuir al fortalecimiento de las prácticas de compras gubernamentales de la Región, así como tender vínculos entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad vinculadas a las compras públicas y los organismos internacionales.

## **2.2. Naturaleza de las compras públicas**

Mucha gente piensa que el proceso de adquisición es un proceso interno y que las compras comprenden una serie de eventos no relacionados el uno con el otro, lo cual es erróneo ya que las compras públicas son principalmente un tema de política de gasto y un tema netamente político. Por lo tanto, es importante que toda contratación efectuada por diferentes entes de contratación refleje las prácticas modernas recomendadas internacionalmente de no discriminación, transparencia, eficiencia y eficacia, siendo los principios fundamentales de las adquisiciones públicas, que constituyen la piedra fundamental de las compras públicas:

- a. Economía
- b. Eficiencia
- c. Transparencia
- d. Debido Proceso

*El principio de economía* constituye el manejo cuidadoso de los recursos para lograr la máxima satisfacción de las necesidades públicas, y como principio abarca mucho más que el ahorrar dinero. Implica asegurar que se recibe un valor equivalente a cambio del costo de la adquisición, y como tal, constituye un concepto económico con independencia del valor monetario. *Eficiencia* significa actuar o producir con un mínimo de pérdida, gasto o esfuerzo innecesario, y es un concepto financiero. La eficiencia requiere

actuar en el menor tiempo posible, con el mínimo de costos para obtener los resultados esperados. En el caso del sector público, la necesidad de asegurar transparencia y responsabilidad por el gasto público constituye una cierta limitación para alcanzar los mismos niveles de eficiencia que tiene el proceso de adquisiciones en el sector privado.

El sistema debe estar dotado de controles adecuados, efectivos y eficientes a fin de lograr un balance razonable entre transparencia, efectividad y eficiencia.

La eficiencia en las compras públicas puede ser comprobada a través de la medición de:

- a. La cantidad o porcentaje de órdenes de compra emitidas respecto de una línea de base.
- b. El tiempo promedio insumido en el proceso de adquisiciones.
- c. El tiempo promedio para procesar el pago de una factura.
- d. El porcentaje promedio de reducción del costo de las adquisiciones.
- e. El ahorro promedio derivado de las reducciones del precio de las adquisiciones.
- f. El costo promedio del proceso de adquisición, tanto para la entidad de compra como para los proveedores o contratistas.

*La transparencia* implica apertura, comunicación y responsabilidad. En el ámbito de la administración pública, la transparencia se utiliza como un medio para lograr la responsabilidad individual por las decisiones tomadas por funcionarios públicos. A fin de ayudar a combatir la corrupción, la transparencia requiere un proceso de publicación de la información atinente a los procesos de planificación y ejecución del gasto público (políticas, procedimientos, leyes, formulación del presupuesto y su ejecución).

La transparencia no puede ser lograda sin el debido escrutinio del público, los mecanismos apropiados, el empoderamiento de los funcionarios públicos y una estructura salarial que sea competitiva y equiparada con el sector privado a fin de lograr los incentivos adecuados.

La transparencia puede ser medida en términos de:

- a. Porcentaje de llamados a licitación publicados respecto de la totalidad de procesos de adquisición.
- b. Porcentaje de documentos publicados por autoridades de contratación.
- c. Porcentaje de procesos de licitación competitivos correctamente publicados.
- d. Número de licitaciones pequeñas y grandes.
- e. Número de quejas y pedidos de aclaración publicados respecto del total recibido.

Por último, *debido proceso* significa el respeto por la ley y la observancia del proceso legal a fin de asegurar los derechos de las partes en un proceso justo y equitativo, evitando los abusos de autoridad. Los elementos del debido proceso son la notificación, el derecho a ser oído y a defenderse en un proceso legal, y el derecho a obtener una medida compensatoria o que remedie una situación irregular.

Para tales fines, los marcos legales para las compras públicas incluyen:

- a. Leyes.
- b. Tratados internacionales.
- c. Acuerdos con instituciones multilaterales.
- d. Actas.
- e. Documentos estándares de licitación.

f. Manuales y guías.

Un marco legal adecuado debe incluir mecanismos independientes que aseguren el derecho a quejas por parte de los proveedores y contratistas, así como mecanismos de resolución de conflictos para asegurar un remedio compensatorio cuando el debido proceso no es seguido.

### **2.3. Importancia de las compras públicas**

La misión de las compras públicas es asegurar y dotar a los entes de contratación pública de los medios necesarios para que puedan alcanzar sus objetivos y cumplir con las políticas para la prestación de servicios públicos mejores y más eficientes. El ciclo de compras públicas comprende desde la concepción y definición de las necesidades de un servicio público hasta la expiración de la vida útil de un activo o la finalización de un contrato. Los procedimientos aplicados en las adquisiciones del Sector Público han crecido en importancia en nuestro medio con el correr del tiempo. En inicios del siglo pasado, hacia los años 1900, el volumen de las adquisiciones en nuestros países, tanto local como externo, era bastante bajo, por lo que su práctica no requería ser legislada ni reglamentada en forma muy detallada. Pero, a medida que la población de nuestros países se ha incrementado y el modernismo y las tecnologías han impuesto, el volumen de las compras públicas se ha visto crecer considerablemente, alcanzando actualmente proporciones muy importantes dentro de los presupuestos nacionales, tal circunstancia obliga a otorgar una atención prioritaria a las adquisiciones y sus procedimientos operativos.

La programación de los procesos de compra, su administración, operación, definición y armonización de procedimientos entre países centroamericanos,

son temas de mucha importancia que deben ser analizados y ajustados con la debida prioridad, siendo la adquisición de bienes y servicios, la fundamental de la culminación de la ejecución de los proyectos. Del éxito o fracaso del proceso de adquisiciones, depende en una buena proporción el cumplimiento de los objetivos de cualquier proyecto, por ello, todo grupo de trabajo obligado a rendir cuentas a un conglomerado mayor dentro de una comunidad, debe definir muy bien los procedimientos que se aplicarán para la adquisición de bienes y servicios, y así poder lograr que los resultados sean transparentes, eficientes y efectivos.

La realidad de países pobres y sub desarrollados, obliga a aprovechar al máximo los recursos con los que se cuentan y lograr que tengan un rendimiento óptimo, con mucho mayor sentido e interés que si fueran países ricos. Deben hacer los máximos esfuerzos para que las compras y adquisiciones sean lo más eficientes en calidad y costo, de manera que los impuestos de los contribuyentes y los recursos provenientes de empréstitos y donaciones externas sean invertidos de la mejor manera posible. Es importante presentar y conservar una imagen positiva en el manejo de las compras. Las Instituciones internacionales de crédito y la comunidad internacional están observando siempre nuestro desempeño en este campo. El grado de percepción que éstas tengan sobre las buenas prácticas en los procesos de adquisición en nuestros países, tendrá sin duda una repercusión muy importante en las futuras iniciativas de apoyo a nuestro desarrollo.

#### **2.4. Objetivo de las Compras Públicas**

Los objetivos de todos los involucrados en las compras públicas son:

- a. Asegurar un proceso competitivo y transparente, dando pleno cumplimiento a las políticas y procedimientos aplicables;

- b. Lograr la mejora continua en todas las categorías del gasto público mediante un proceso de adquisición justo y transparente;
- c. Promover la igualdad de oportunidades para todos los negocios y en particular para la pequeña y mediana empresa;
- d. Trabajar en sociedad con el sector privado y con otras organizaciones para lograr maximizar el valor económico, la calidad y las prestaciones eficientes;
- e. Promover la innovación; y
- f. Alentar la sostenibilidad social y ambiental mediante políticas y prácticas de adquisición efectivas.

## **2.5. Ciclo de las compras públicas**

La administración de los procesos de compras, ya sea en la adquisición de bienes o equipos, adquisición de servicios o contratación de ejecución de obras para ser transparentes y eficientes, deben cumplir con las siguientes condiciones fundamentales:

- a. Asegurarse de que las etapas de implementación del proceso de adquisición cumplan con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley local de compras y contrataciones, y su correspondiente reglamento, o con los procedimientos convenidos con la fuente de recursos.
- b. Adquirir eficientemente lo que se necesita, en las cantidades adecuadas, en el período oportuno de tiempo y en el nivel de calidad que se requiera.
- c. Conocer lo mejor posible el mercado de los productos, equipos, servicios u obras que se deseen adquirir, para que la adquisición sea eficiente y para estimar en forma realista el presupuesto de los procesos de adquisición.

- d. Tratar de obtener la máxima economía en las adquisiciones, es decir, los mejores costos, dentro de los patrones de calidad establecidos.
- e. Contar con la asignación presupuestaria suficiente para llevar a cabo el proyecto, es decir, adecuar la adquisición a la disponibilidad presupuestaria correspondiente.
- f. Definir y diseñar el proyecto en el período de tiempo oportuno, para tenerlo listo cuando lo requiera la estrategia de desarrollo del país y su interrelación con otros proyectos, conforme lo establecido en los programas integrales de desarrollo.
- g. Fomentar la participación de los proveedores, contratistas o consultores, dentro de los procesos de adquisición que se promueven, ya sean estos locales o externos.
- h. Promover una sana competencia entre los participantes de los procesos de adquisición, incentivando con ello la superación y optimización de los métodos de trabajo de los fabricantes, proveedores participantes.
- i. Asegurar un trato justo e igualitario a todos los contratistas participantes en los procesos de adquisiciones del sector público.
- j. Alcanzar en la comunidad internacional una imagen de equidad, rectitud y confianza, en las actividades de adquisiciones y contrataciones de la Administración pública.

Por otro lado, para lograr la más eficiente administración operativa, los procesos de adquisición deben contar con el suficiente soporte técnico, legal y administrativo, referido especialmente a los siguientes aspectos:

- a. Disponer de leyes y procedimientos completos y adecuados para normar los procesos de adquisición según su entorno y características particulares.

- b. Realizar una clara y completa definición del suministro requerido, mediante levantamiento cuidadoso de necesidades, diseños eficientes traducidos en descripciones gráficas, completas y exactas.
- c. Manejar adecuadamente los procesos de adquisición, empleando personal competente dotado de una alta integridad, convicción moral y amplio sentido de servicio público.
- d. Realizar procesos imparciales y cuidadosos de evaluación, considerando costos, servicios, entregas, controles de calidad, y otros propios de la adquisición de que se trate, de conformidad a la legislación correspondiente.
- e. Capitalizar las experiencias anteriores, con el objeto de buscar el mayor perfeccionamiento operativo con el tiempo.

El proceso de adquisición puede ser normalmente complejo e involucrar un número de roles y responsabilidades diferentes, por ejemplo, para cada proceso de compra debe designarse un equipo de adquisiciones.

El Equipo tiene que identificar quién es el “dueño” del proyecto, y quién es responsable de la implementación del proceso de compra, incluyendo tanto al personal encargado de la elaboración de los documentos de la licitación como a los miembros del Comité de Evaluación de Ofertas.

Normalmente, el líder del equipo se denomina “coordinador”, “jefe” o “gerente”, y tiene la responsabilidad de concluir la adquisición exitosamente. Esto incluye el ejercicio de planificación, así como la implementación de la adquisición en relación con:

- a. Plazo;
- b. Presupuesto y

- c. Requerimientos de calidad.

El ente de contratación debe asegurarse que el jefe del equipo puede asumir los siguientes roles y responsabilidades:

*Responsabilidades:*

- a. Organizar y concluir exitosamente el proceso de adquisición;
- b. Planificar, organizar, guiar, controlar y coordinar el equipo de trabajo;
- c. Responder por el costo, cronograma, calidad y alcance de la adquisición;
- d. Mantener el flujo de información y comunicación con los miembros del equipo y con todos los interesados en el proceso de adquisición (proveedores, beneficiarios);
- e. Cumplir con la legislación vigente.

*Tareas específicas:*

- a. Conformar, coordinar y liderar el equipo de trabajo (descripciones de trabajo, supervisión de resultados, control de calidad, etc.);
- b. Decidir los recursos humanos y especialidades requeridas, contratos por estudios de factibilidad, ambientales y otros;
- c. Asegurar la apropiación de recursos presupuestarios y riesgos relacionados con las unidades relevantes de la entidad contratante;

- d. Elaborar un plan de trabajo y un cronograma de adquisiciones contemplando el ciclo del proyecto;
- e. Elaborar una estrategia de comunicaciones, interna y externa;
- f. Adelantar investigaciones de mercado y comercial;
- g. Asumir la responsabilidad general por la preparación de las especificaciones técnicas y los términos de referencia;
- h. Controlar los cambios en el alcance, costo y cronograma de la compra.
- i. Inicio del Proyecto:

El jefe del equipo tiene que ser designado tan pronto como sea posible en el ciclo de adquisiciones a fin de establecer la responsabilidad y el liderazgo por la gestión de compras y comenzar a desarrollar los requerimientos basados en las estipulaciones contenidas en el documento del proyecto.

El equipo del proyecto es responsable de llevar a cabo todas las tareas del proceso de compra. Una gama de expertos con distinto perfil profesional puede asistir al jefe del equipo en la planificación e implementación del proceso de compra, y también pueden asistirlo en lograr el grado de compromiso requerido de las autoridades del ente contratante. Todos los involucrados deben interactuar con el equipo de la licitación a fin de asegurar que los requerimientos de la licitación sean interpretados e implementados adecuadamente. El equipo de la licitación puede conformarse con empleados del ente de contratación y consultores.

Las compras públicas, en general, demandan un trabajo en equipo, con énfasis particular en la colaboración y coordinación. Por lo tanto, la configuración de equipos inter-disciplinarios constituye una buena práctica. Estos equipos pueden iniciar, planear, ejecutar, controlar y finalizar los distintos componentes de las adquisiciones. En general, existen aspectos organizacionales, financieros, técnicos y legales, así como de comunicación y relaciones públicas y de tecnología de la información que deben ser cubiertos por los miembros del equipo de la licitación. Usualmente, los expertos en adquisiciones no tienen dedicación exclusiva a un proceso de licitación, sino que trabajan en varios procesos al mismo tiempo.

En cualquier caso, el equipo debe tener una definición clara de las tareas y responsabilidades, tomando en cuenta los requerimientos cambiantes cuando el proyecto progresa a lo largo del ciclo de compras.

La certificación de la debida ejecución del gasto, definido de tal manera, comienza con la determinación de cuáles son los bienes, servicios y obras congruentes con la materialización de las políticas públicas, siendo la clave de las decisiones de compra eficientes, una clara definición de qué bienes, servicios y obras son requeridos para satisfacer las necesidades públicas.

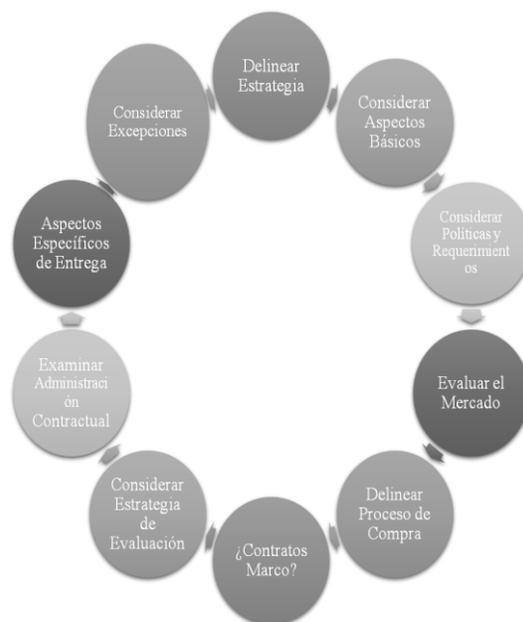
Asumir que la autoridad de contratación ha determinado la factibilidad de un proyecto y que el mismo está amparado por una justificación económica robusta, se puede dar comienzo al proceso de pre-licitación. De igual forma, la estrategia de compras prevé un patrón de decisiones y eventos asociados con la compra de bienes, servicios y obras específicas para la implementación de los objetivos estratégicos definidos en las políticas públicas. Se espera que todo comprador público pueda desarrollar una estrategia de compras que sea razonablemente adecuada para la naturaleza,

complejidad y valor económico de los elementos a ser adquiridos, dicha estrategia se determina como parte del proceso prelicitatorio y asegura a la autoridad contratante que el enfoque es apropiado para la Adquisición propuesta, facilitando un enfoque colaborativo y de comunicación abierta entre los potenciales proveedores y la autoridad contratante.

La fase pre-licitatoria comprende la formulación de una estrategia de compras e implica la toma de decisiones adecuadas respecto del tipo de adquisición, de acuerdo con los siguientes pasos:

### **El ciclo de las compras públicas**

Entre los factores relevantes que afectan la estrategia de compras se encuentran aquellos relacionados con la complejidad, innovación e Incertidumbre respecto de lo que se requiere, conjuntamente con el tiempo disponible para lograr un proceso de compra exitoso.



Todo proceso de compras públicas requiere de una misión y objetivos que deben ser reconocidos y seguidos por las autoridades de contratación que forman parte integral de la organización de compras públicas de un estado o país. La existencia de una misión y objetivos claros, medibles y alcanzables está relacionada con el objetivo de lograr el máximo valor por el dinero invertido en las compras públicas, y se basa en un número de principios rectores.

Dependiere de la complejidad de un requerimiento, se precisan insumos considerables en términos de tiempo previo y experiencia por parte de las autoridades contratantes para estructurar un proceso que cubra:

- a. Definir qué es lo que se precisa comprar;
- b. Cuáles son las mejores fuentes para entregar los elementos a adquirir;
- c. Determinar el procedimiento apropiado y correcto;
- d. Preparar las cláusulas y términos de la licitación y del contrato respectivo;
- e. Elegir el proceso competitivo adecuado a seguir;
- f. Organizar la evaluación de las ofertas;
- g. Preparar la recomendación de adjudicación del contrato tomando en cuenta las ventajas y riesgos, y
- h. Documentar los detalles de forma tal que resistan una auditoría.

## **2.6. Procesos comunes que afectan los procesos de compras**

En los procesos de adquisición, aunque existe continuamente el propósito de perfeccionar las leyes y reglamentos que regulan su operación, a menudo se presentan los siguientes problemas, que afectan la confiabilidad de sus resultados<sup>47</sup>:

- a. Los documentos que se producen las instituciones públicas o consultores privados como base para desarrollar procesos de

---

<sup>47</sup> Rodolfo Sáenz Bellanger, *Contratación Administrativa en Centroamérica: Procedimientos en Licitaciones y Adquisiciones para Proyectos de Desarrollo*, ed. 2006, 114-115.

adquisición, son a menudo deficientes. Los planos y especificaciones de los proyectos son muchas veces incompletos, y las bases de licitación contienen con frecuencia apreciables lagunas o errores. Los diseños por lo general no poseen una justificación sólida, complicando indebidamente los proyectos en sí, encareciendo su realización o prolongando innecesariamente su periodo de ejecución.

- b. Algunos suplidores o contratistas analizan defectuosamente sus ofertas económicas, porque no tienen experiencia en el análisis de los documentos de licitación o en el tipo de proyecto en particular, por ello, a menudo se da el caso de que se presentan ofertas irreales, por lo general muy bajas, lo que se traduce posteriormente en dificultades para poder cumplir adecuadamente los contratos de ejecución.
- c. La operación de los proyectos puede ser afectada por la corrupción, que puede presentarse en ambos sectores público y privado, por separado o en forma complementaria o combinada.

**CAPITULO III**  
**ASPECTOS GENERALES DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y**  
**CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El propósito del presente capítulo es conocer la regulación a que deben sujetarse los funcionarios y empleados públicos en su actuar a lo que está previamente establecido en la ley, directamente relacionado a las formas de adquisiciones y contrataciones. Este sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado es lo que se conoce como Principio de Legalidad y es uno de los más grandes logros del Estado de Derecho. En otras palabras, cada órgano, institución o funcionario de la Administración, (es decir, del Órgano Ejecutivo o de sus entes descentralizados: autónomas y municipios), necesita una previa habilitación legal para actuar, para emitir actos administrativos. Sin esa previa habilitación legal, la actuación que realice es ilegal, careciendo de validez.

**3. Generalidades de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública**

**3.1. Reformas realizadas mediante decreto legislativo N° 725**

**3.1.1. Etapas que conforman el ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones<sup>48</sup>**

- a) Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC). Art. 16 LACAP

La elaboración de una Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC) es esencial para la adecuada gestión de las adquisiciones. Una PAAC sólida y bien estructurada se constituye en una

---

<sup>48</sup> Ministerio de Hacienda, Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC): Manual de procedimientos para el ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública/2013, 14-16.”

herramienta eficaz para la planificación y coordinación de los procesos de adquisiciones.

Se elabora por cada institución y deberá contener como mínimo la siguiente información:

- 1) Las obras, suministros, consultorías, concesiones y arrendamientos de bienes muebles, que se esperan adquirir o contratar durante un ejercicio fiscal, por parte de las instituciones públicas.
- 2) El monto estimado de cada adquisición y su fuente de financiamiento.
- 3) La forma de contratación prevista para cada adquisición.
- 4) Los requerimientos y fechas tentativas de publicación para cada adquisición.

De acuerdo con la normativa vigente, la PAAC debe estar armonizado con el presupuesto institucional y puede ser revisado y actualizado durante el ejercicio fiscal correspondiente. Las modificaciones realizadas a la programación, deberán ser publicadas trimestralmente en el Sistema Electrónico de Compras Públicas.

#### b) Actos preparatorios

El objetivo de esta etapa es definir los requerimientos o características mínimas necesarias para identificar el objeto de lo que se pretende adquirir o contratar, así como definir el perfil del Oferente, contratista o consultor que lo proveerá. Los actos preparatorios comienzan con la presentación de la solicitud de adquisición o contratación por parte de la Unidad Solicitante de la obra, suministro, consultoría, arrendamiento o concesión, los cuales deben estar incluidos en la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones. Finaliza con la aprobación de las respectivas Bases de Licitación o Concurso

y la designación y conformación, cuando corresponda, de la Comisión de Evaluación.

c) Selección

El propósito de esta etapa es seleccionar al contratista, proveedor, consultor o concesionario, que presente la oferta que, en términos de calidad y precio, mejor satisfaga las necesidades por las cuales se inició el proceso de adquisición o contratación, es decir, aquella oferta que mejor cumpla con los criterios técnicos y económicos de evaluación preestablecidos en las respectivas bases o carta de invitación u oferta a presentar en los casos de Contratación Directa.

La etapa de selección comienza con la publicación del Aviso de Convocatoria o la invitación a ofertantes, contratistas o consultores a presentar ofertas, según se trate de Licitación o Libre Gestión o Contratación Directa; concluye con la adjudicación del objeto de adquisición y contratación, al Oferente o consultor seleccionado.

La publicidad, es uno de los requisitos más importantes de las licitaciones o concursos públicos en las adquisiciones de las instituciones, ya que posibilita una amplia participación de ofertantes elegibles y da a conocer a la comunidad, los procesos de licitaciones o concursos públicos que se llevarán a cabo.

El número de días y cantidad de periódicos en los cuales se deben publicar los avisos de convocatoria, no se encuentran especificados en la LACAP, dado lo cual, el buen criterio debe prevalecer en cada caso, considerando la necesidad de divulgación de la licitación o concurso y la complejidad del objeto a licitar o concursar.

En éste sentido, una norma internacional aconseja publicar al menos, 2 veces en 2 periódicos distintos en el caso de licitaciones o concursos públicos nacionales y publicar en una revista especializada, por una vez.

#### d) Contratación

El objetivo de la contratación es establecer legalmente en un documento (contrato u orden de compra, dependiendo si se trata de Obras, Consultorías o Suministros, respectivamente), los derechos y obligaciones de las partes intervinientes (contratante y contratista) a efecto de asegurar las condiciones necesarias para la entrega en tiempo y forma del objeto contractual.

Esta etapa se inicia con el modelo de contrato u orden de compra existente y en consulta con el Departamento Legal, cuando corresponda, para asegurar que el documento contemple y esté integrado por los requisitos de ley. Culmina con la firma del Contrato u Orden de Compra por parte de ambos, contratante y contratista.

#### e) Ejecución de contratos. Art. 17 LACAP

Etapa posterior a la contratación en la cual se supervisa el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los contratistas, a través de la figura del Administrador de Contrato.

El objetivo de la ejecución de contratos es preparar o construir la obra o recibir el bien así como prestar el servicio adquirido, de conformidad a los detalles contractuales. Comienza con la orden de Inicio, o entrega de la obra, suministro o consultoría y culmina con el acta de recepción a satisfacción del comprador.

### **3.1.2. Legislación aplicable a las adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública**

- a. Constitución de la República de El Salvador<sup>49</sup>.
- b. Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana - Centro América y Estados Unidos de América<sup>50</sup>.
- c. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública<sup>51</sup>.
- d. Reglamento de Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública<sup>52</sup>.

### **3.1.3. Programación anual de adquisiciones y contrataciones (PAAC)<sup>53</sup>**

La Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC), es la planificación estratégica que realizan todas las Instituciones del Sector Público incluyendo Municipalidades, sobre los bienes, servicios (no personales) y las obras que estén proyectados comprarse o ejecutarse para un determinado ejercicio fiscal, incluyendo los montos estimados para tales adquisiciones y contrataciones, su elaboración en COMPRASAL deberá iniciarse simultáneamente en el período de formulación del proyecto de presupuesto institucional, con base al Plan Operativo y las Políticas vigentes relacionadas con la contratación pública que sean aplicables. No se incluirán en la Programación los servicios bancarios y financieros (que no sean de

---

<sup>49</sup> Decreto No. 38, de fecha 15 de diciembre de 1983, (El Salvador, publicado en D.O. No. 234, Tomo No. 281 del 16 de diciembre de 1983; y sus reformas).

<sup>50</sup> El capítulo IX. Decreto Legislativo No. 555, de fecha 17 de diciembre de 2004, (El Salvador publicado en Diario Oficial No. 17, Tomo 366 de fecha 25 de enero 2005).

<sup>51</sup> Decreto Legislativo No. 868, de fecha 5 de abril del año 2000; (El Salvador publicado en el Diario Oficial No. 88, Tomo No. 347, de fecha 15 de mayo del año 2000 y su reforma en Decreto Legislativo No.725 de fecha 18 de mayo de 2011. Publicado en el D.O. No. 102, tomo No. 391 de fecha 02 de junio de 2011).

<sup>52</sup> Decreto Ejecutivo No. 53, de fecha 10 de abril de 2013, (El Salvador, publicado en D.O. No.71, Tomo 399 del 19 de abril de 2013).

<sup>53</sup> Ministerio de Hacienda, Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC): Manual de procedimientos para el ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública/2013,19-21.

seguros, agua potable, energía eléctrica y otros excluidos de la aplicación de la LACAP.)

La Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales es la responsable de establecer las fechas o plazos para la consolidación, elaboración y seguimiento de la PAAC, así como remitir los informes de seguimiento respectivos en el plazo establecido por la UNAC.

Las unidades solicitantes serán los responsables de remitir en el plazo establecido por la UACI las necesidades de las obras, bienes y servicios proyectadas para el ejercicio a programar, indicando que dichas necesidades cuentan con la cobertura presupuestaria. La UACI deberá ejecutar en coordinación con la Unidad Financiera de cada Institución (UFI) o de la que haga sus veces, el proceso de elaboración, consolidación y seguimiento de la PAAC, en lo relativo a la armonización de la PAAC con el Presupuesto Institucional.

Se elaborará una sola Programación por cada Institución con base a las formas de contratación que tenga cada UACI identificadas a realizar, es decir, que dicho documento reflejará los plazos de inicio y finalización de cada procedimiento, incluyendo los montos estimados a contratar en Licitación o Concurso Público, Libre Gestión o Contratación Directa a efectuarse.

Para las instituciones que han desconcentrado la operatividad de la UACI, los valores de las adquisiciones y/o contrataciones que las unidades de compras desconcentradas realicen, deberán incorporarse a la Programación de la UACI Central y no de forma separada. Cuando se ejecuten obras por administración del Concejo Municipal, solamente se incluirán en la

programación la adquisición de los bienes o servicios necesarios para dicha ejecución.

En caso de suscribir un convenio interinstitucional, la adquisición de los bienes o servicios necesarios para la ejecución de ese convenio, se incluirán en la programación de la institución responsable de proveer las obras, bienes o servicios pactados a la Institución requirente. En procesos de compras conjuntas, cada institución participante deberá reflejar en su programación, el valor de los bienes y/o servicios a adquirir con el presupuesto institucional<sup>54</sup>

#### **3.1.4. Sujetos a la Ley<sup>55</sup>**

- a. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que oferten o contraten con la administración pública. Dichas personas podrán participar en forma individual o conjunta en los procesos adquisitivos y de contratación que lleven a cabo las instituciones;
- b. Las adquisiciones y contrataciones de las instituciones del estado, sus dependencias y organismos auxiliares de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, inclusive la comisión ejecutiva hidroeléctrica del río Lempa y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social;
- c. Las adquisiciones y contrataciones que comprometan fondos públicos de conformidad a lo establecido en la Constitución y Leyes respectivas, incluyendo los provenientes de los fondos de actividades especiales;

---

<sup>54</sup> Artículo 16, LACAP.

<sup>55</sup> Artículo 2, LACAP.

- d. Las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos municipales;
- e. Las contrataciones en el mercado bursátil<sup>56</sup> que realicen las instituciones en operaciones de bolsas legalmente establecidas, cuando así convenga a los intereses públicos, las cuales respecto del proceso de contratación, adjudicación y liquidación se regirán por sus Leyes y Normas jurídicas específicas;
- f. Las Asociaciones Público Privadas, como una modalidad de participación de la inversión privada; la participación y sujeción de dichas asociaciones en relación con la presente ley.

### **3.1.5. Retroactividad de las reformas**

Podríamos decir que las Leyes en términos generales son irretroactivas mientras por Ley no se determine lo contrario, según sentencia de la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia<sup>57</sup> *“la irretroactividad enuncia entonces que las leyes deben proyectar*

---

<sup>56</sup> El mercado bursátil, es un tipo particular de mercado, el cual está relacionado con las operaciones o transacciones que se realizan en las diferentes bolsas alrededor del mundo. En este mercado, dependiendo de la bolsa en cuestión, se realizan intercambios de productos o activos de naturaleza similar, por ejemplo, en las bolsas de valores se realizan operaciones con títulos valores como lo son las acciones, los bonos, los títulos de deuda pública, entre otros, pero también existen bolsas especializadas en otro tipo de productos o activos. El mercado bursátil se considera como un mercado centralizado y regulado. Este mercado permite a las empresas financiar sus proyectos (conseguir el dinero necesario) y actividades a través de la venta de diferentes productos, activos o títulos. Igualmente, da a los inversionistas posibilidades de inversión a través de la compra de éstos. Entre las ventajas que te ofrece el mercado bursátil se encuentra la posibilidad de que exista un mercado secundario es decir, un mercado en el cual se pueden intercambiar títulos valores, activos o productos que han sido emitidos por empresas y gobiernos y ya han sido adquiridos anteriormente por algún inversionista...

<sup>57</sup> Sentencia, Referencia. 41-E-99, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, de fecha veintiocho de julio del año dos mil).

*sus efectos únicamente hacia el futuro salvo excepciones”, como es el caso de nuestra legislación estableciendo en el Art. 21 Cn., que las leyes no tendrán efecto retroactivo salvo en materias de orden público y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente, así mismo el Art. 9 inciso 1º del Código Civil determina que: “La ley no puede disponer salvo en lo futuro y no tendrá jamás efecto retroactivo”.*

Para que una ley sea considerada de orden público debe mediar la determinación por la Corte Suprema de Justicia, ente facultado para ello conforme al citado artículo 21 Cn.<sup>58</sup> De lo anterior resulta que, solo existe retroactividad en la ley en materia penal o cuando una ley o norma sea considerada de orden público la cual debe ser determinada como tal, siendo éstos los únicos casos considerados por la Constitución en que pueda existir la misma, y no siendo la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) una ley de orden público ni de materia penal, no existe la retroactividad de la misma y por ende los procesos de adquisiciones y contrataciones iniciados antes del once de junio del año dos mil once.

### **3.1.6. Momento en que inicia el proceso de adquisición o contratación para efectos de aplicar las reformas**

Citando al tenor literal del Art. 36 RELACAP *“El proceso de la adquisición o contratación dará inicio con la solicitud o requerimiento de parte de las unidades de adquisiciones y contrataciones institucionales (UACI) solicitante, debidamente aprobado por la autoridad competente”* Un proceso inicia

---

<sup>58</sup> Art. 21 de la Constitución: “Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente”.

formalmente con el requerimiento debidamente aprobado por la autoridad competente, y materialmente cuando una vez autorizado el mismo es recibido por la UACI con las instrucciones de tramitarlo, ya que bien podría uno o varios requerimientos estar aprobados por la autoridad competente sin ser remitidos a la UACI por alguna circunstancia, no siendo posible su iniciación material.

Si un proceso se autorizó antes de la entrada en vigencia de las reformas y la UACI recibió el requerimiento autorizado posterior a la entrada en vigencia de las mismas se deberá verificar en base al monto de la contratación si la forma de contratación a aplicar que podría variar y sea más conveniente a la institución hacer un nuevo requerimiento y autorizarlo.

Con base en el Art. 76 LACAP, el recurso de revisión procede ante toda resolución pronunciada “en los procedimientos de contratación regulados por la LACAP” es decir en las formas de elegir al contratista, licitación o concurso público, etc., sin embargo, no procede en la ejecución contractual o para la aplicación en las formas de garantía que la misma Ley establece, en vista que el procedimiento de contratación finaliza al momento en que se realiza la adjudicación a uno de los ofertantes y se formaliza la contratación; cabe aclarar que en el caso en comento no son aplicables las reformas a la LACAP, que entraron en vigencia el día 11 de junio del presente año, por ser un proceso anterior a las mismas en función de la irretroactividad de las leyes (Art. 21 Cn.).

Declarado desierto algunos ítems de una Licitación Adjudicada en base a la Ley anterior, es posible aplicar las reformas para iniciar un procedimiento que recaerá sobre los ítems desierto en vista que se iniciará un nuevo

procedimiento posterior a la entrada en vigencia de las reformas, aplicando lo dispuesto en el Art. 64 bis LACAP.

### **3.2. Conceptos básicos de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública**

#### **Montos vigentes de contratación**

##### **3.2.1. Formas de contratación de la Administración Pública:**

Licitación o Concurso Público Arts. 39, 59 y 60 LACAP

Bases de Licitación o Concurso:

Según el Art. 43 LACAP es el instrumento particular que regulará la contratación específica, las bases se elaboran para que los interesados conozcan en detalle el objeto de las obligaciones contractuales, requerimientos y las especificaciones de las mismas para que las ofertas comprendan todos los aspectos y armonicen con ellas para que sean presentadas en igualdad de condiciones, tienen que ser redactadas en forma clara y precisa, conteniendo como mínimo lo establecido en el Art. 44 LACAP.

Las bases de Licitación pueden modificarse siempre y cuando no implique una modificación al objeto contractual previamente establecido (Art. 50 y 64 bis LACAP).

Contenido de las Bases de Licitación:

- a. Instrucciones a los Ofertantes: explicaciones e indicaciones que son necesarias hacer del conocimiento de los ofertantes para que presenten una buena oferta.

- b. Evaluación de Ofertas: El sistema de evaluación de las ofertas, con porcentajes asignados a cada factor sujeto a evaluación. El sistema de evaluación indicará la calificación mínima que debe obtener la oferta técnica y la capacidad financiera del proponente, como condición previa para la consideración de la propuesta económica.
- c. Adjudicación: es la selección de la oferta que ha cumplido con los todos requisitos exigidos.
- d. Especificaciones Técnicas: La cantidad, especificaciones o características técnicas de las adquisiciones de las obras, bienes o servicios, sin hacer referencia en su caso a marcas de fábrica, números de catálogo o tipos de equipo de un determinado fabricante.
- e. Anexos: modelos de documentos a utilizar.

Se cobrará por la emisión de éstas a aquellas personas interesadas en obtenerlas directamente en la institución contratante, ya que existe la opción de adquirirlas de forma gratuita descargándolas del sistema COMPRASAL. (Art. 49 y 64 Bis LACAP) Pueden hacer las adendas o enmiendas antes que venza el plazo para la recepción de ofertas, dicho período debe establecerse, además en las respectivas bases. (Art. 50 LACAP)

*Cuando una licitación es declarada desierta*, es porque las ofertas recibidas una vez evaluadas no cumplen con los requisitos exigidos en las correspondientes bases (Art. 48 RELACAP inc. 2), por ausencia de participantes (Art. 64 LACAP) o por no estar de acuerdo la autoridad competente con la recomendación de la CEO (Art. 56 inc. 5 LACAP). Ahora bien, el Art. 61 LACAP confiere al Titular de la Institución que convoca al

procedimiento licitatorio, la atribución de “dejar sin efecto la licitación o concurso.

El artículo 246 Cn. que “*El interés público tiene primacía sobre el interés privado.*” Asimismo, en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, es posible encontrar una propuesta de definición, la cual establece que se entiende por interés público “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”<sup>59</sup>

Puede hacerse en cualquier etapa del proceso previo a que el titular adjudique o declare desierta la Licitación o Concurso, y deberá notificarse oportunamente a los oferentes. (Art. 61 LACAP)

Es posible iniciar un nuevo proceso, una vez sea notificada la resolución correspondiente y haya finalizado el plazo de interposición del recurso de revisión conforme el artículo 74 LACAP, o haya sido resuelto este y se encuentre en firme la resolución recurrida.

#### *Libre Gestión Arts. 39 y 68 LACAP*

Es el procedimiento de naturaleza abreviado, que busca proveer a las instituciones de la Administración Pública, adquisiciones de obras, bienes o servicios en forma ágil, transparente y que genere competencia (Arts. 39, 40 y 68 LACAP).

---

<sup>59</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas –Porrúa, (México 1995), 589.

El instrumento con el que se formalizan las obligaciones puede ser un contrato o una orden de compra (Art. 79 LACAP). Este es el documento que emite la institución contratante y regula la relación entre un contratista y la institución del Estado en el proceso de adquisiciones de obras, bienes y servicios por la vía de la Libre Gestión, bastando solamente ésta para el perfeccionamiento de la relación contractual. (Art.79 LACAP).

Para la generación de órdenes de compra o suscripción de contratos en la Libre Gestión, debe tomarse en cuenta el tipo de obra, bien o servicio a adquirir, la ejecución de contrato en el tiempo, el monto al que asciende la compra, etc.; de modo que el cumplimiento de los deberes y derechos de las partes contratantes, quede debidamente garantizado.

¿Cuándo deberá generarse competencia y cuando deberá hacerse resolución razonada en los procesos de libre gestión? <sup>60</sup>

- a. Cuando es de 20 hasta 160 salarios (en el caso de Municipalidades) y 240 salarios (resto de instituciones) debe pedir 3 cotizaciones para dejar constancia de haber generado competencia, sin emitir resolución razonada.
- b. Cuando es de 0 hasta 20 salarios la ley establece que no es necesario que pida las 3 cotizaciones bastará con 1 para poder realizarse la compra, y no se emite resolución razonada.
- c. La resolución razonada solo la emitirá cuando es un ofertante único o marca exclusiva, lo cual debe comprobárselo dicho proveedor y guardar dicha documentación para llenar su expediente y adjudicar.

---

<sup>60</sup> Ministerio de Hacienda, Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC): *¿Dudas sobre la LACAP? Preguntas frecuentes*, (El Salvador), pág. 24.

Lo anterior no implica que se omitirá la publicación en COMPRASAL.<sup>61</sup> La Ley no obliga a notificar formalmente los resultados en esta modalidad de contratación, la notificación “formal” de la que habla la LACAP es de aquellos actos administrativos que impliquen notificación (Licitación y Concurso Público).

No obstante, las instituciones por transparencia y cortesía suelen mandar notas de información o correos electrónicos de resultados a los que participaron en la Libre Gestión. La otra manera de dar a conocer los resultados de un proceso de Libre Gestión es a través de [www.comprasal.gob.sv](http://www.comprasal.gob.sv) sitio en el cual la LACAP manda a publicar los resultados.

Fraccionamiento en la libre gestión:

Es la utilización de la Libre Gestión para contratar bienes y servicios de la misma o similar naturaleza excediendo el monto máximo establecido para ésta forma de contratación, con el propósito de evadir la realización de una Licitación Pública. (Art. 70 LACAP).

Condiciones para que se configure el fraccionamiento:

- a. Que en el presupuesto institucional esté previsto una asignación presupuestaria para un mismo bien o mismo servicio o de similar naturaleza, superior al monto máximo determinado por la ley para los casos de Libre Gestión.

---

<sup>61</sup> Sistema Electrónico de Compras Públicas en El Salvador (COMPRASAL).

- b. Que se realice una modificación de la asignación presupuestaria en el sentido de “fragmentar” las adquisiciones y contrataciones para un mismo bien o mismo servicio o de similar naturaleza, que por su monto implicarían un procedimiento más riguroso como el de Licitación.

¿Cómo evitar el fraccionamiento? <sup>62</sup>

Se debe individualizar de manera clara e inequívoca cada bien y cada servicio, para que no exista a la hora que se contrate otros similares y con ello evitar que puedan considerarse como los mismos y se configure un fraccionamiento. Si se tiene la certeza que se trata de bienes o servicios diferentes, es procedente realizar varios procesos de Libre Gestión para la obtención de los mismos, siempre y cuando su total en el ejercicio fiscal no exceda del monto máximo permitido por la ley. Si se pudieren agrupar en un solo proceso por ser bienes de igual o similar naturaleza, se recomienda hacerlo. (Art. 70 LACAP)

Consecuencias que conlleva el fraccionamiento

- a. Adjudicación Nula (Art. 70 LACAP)
- b. Incurrir en una infracción muy grave Art. 153 lit. e) LACAP y su correspondiente sanción siguiendo previamente el procedimiento del Art. 156 LACAP.

En los procesos de adquisiciones por Libre Gestión no es de obligatorio cumplimiento la exigencia de garantías, la única garantía que el legislador

---

<sup>62</sup> Ministerio de Hacienda, Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC): ¿Dudas sobre la LACAP? Preguntas frecuentes, (El Salvador), 25.

expresamente establece que podría exigirse es la Garantía de Buena Inversión de Anticipo, de conformidad a los artículos 68 al 70 LACAP cuando se hagan pagos anticipados.

Ahora bien, como en la Libre Gestión la Ley dejó establecida la posibilidad de emitir orden de compra o suscribir contrato, en este último supuesto (contrato), a efecto de proteger los intereses de la institución se pueden exigir garantías para asegurar el cumplimiento de contrato, el buen servicio funcionamiento o calidad de bienes, y la buena obra. Se debe emitir una resolución razonada para autorizar el proceso y otra para seleccionar al ganador.

#### *Contratación Directa Arts. 39 y 71 LACAP*

La selección de un determinado participante en la Contratación Directa, dependerá de lo exigido en las condiciones, términos de referencia o especificaciones técnicas definidas para dicha contratación, las que conforme con el Art. 71 LACAP deben estar previamente definidas.

Si el participante cumple con dichas condiciones y especificaciones se puede seleccionar, debiendo razonar dicha resolución.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento no establecen un número máximo de intentos de Contratación Directa, por lo que podría intentar las veces que fuera necesario hasta lograr la contratación. Ahora bien, si no lograre contratar directamente en la primera ocasión, se recomienda realice una encuesta entre sus posibles oferentes a efecto de conocer los motivos de la ausencia de participación en la misma, ya que podría deberse a los requisitos exigidos en los correspondientes

documentos. Es permisible la Contratación Directa, cuando habiéndose modificado por segunda vez las Bases de Licitación y manteniendo siempre el objeto de la misma, ha sido declarada desierta conforme a los Arts. 65 y 72 literal f) LACAP.

Por el principio de transparencia de las compras públicas debe comunicar los resultados de la contratación directa a todos los participantes, pero no como una notificación formal, ya que ésta última de la que habla la LACAP es de aquellos actos administrativos que impliquen notificación (Licitación y Concurso Público), en la Contratación Directa dicha Ley no obliga a notificar formalmente, no obstante, las instituciones por transparencia y cortesía suelen mandar notas de información o correos electrónicos de resultados a los que participaron. Lo anterior no implica la omisión de la publicación de COMPRASAL.

Una Municipalidad puede emitir una declaratoria de urgencia para hacer una contratación directa, de conformidad con el Art. 73 LACAP, siendo el Concejo Municipal el competente para emitir tal declaratoria. Es posible invitar a una sola empresa al proceso de Contratación Directa con Calificativo de Urgencia; sin embargo, de existir el tiempo para someter a competencia se recomienda hacerlo por ser la libre competencia y la igualdad principios rectores de las Compras Públicas.

### **3.2.2. Contratos que regula la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública**

#### *Obra Pública. Arts. 22 y 104 LACAP*

Es el que celebra una institución con el contratista, obligándose éste último a realizar obras o construcciones de beneficio o interés general o

administrativas, sea mediante la alteración del terreno o subsuelo, la edificación, remodelación, reparación, demolición o conservación o por cualquier otro medio. (Art. 104 LACAP).

*Componentes de un contrato de obra pública*<sup>63</sup>:

1. Diseño
2. Construcción
3. Supervisión

Por lo tanto, no es posible que el mismo contratista realice esos 3 componentes, deberán ser ejecutados por personas naturales o jurídicas diferentes en cada fase. Excepcionalmente, el titular de la institución podrá razonar mediante una resolución, que la obra por su naturaleza o complejidad, sea diseñada y construida por el mismo contratista. Dicha resolución deberá ser conocida, según el caso, por el Consejo de Ministros, el Concejo Municipal, las Juntas Directivas de las Instituciones y Empresas Estatales de Carácter Autónoma, inclusive la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia, antes de proceder a convocar la licitación correspondiente (Art. 105 LACAP).

*Suministro. Arts. 22 y 119 LACAP*

Es aquel mediante el cual las instituciones adquieren o arriendan bienes muebles o servicios mediante una o varias entregas en el lugar convenido, por cuenta y riesgo del contratista. (Art. 119 LACAP).

---

<sup>63</sup> Ministerio de Hacienda, Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC): ¿Dudas sobre la LACAP? Preguntas frecuentes, (El Salvador), 15.

Se entienden incluidos los servicios técnicos, profesionales y de mantenimientos en general relacionados con el patrimonio, así como los servicios de vigilancia, limpieza y similares. (Art. 119 LACAP).

La telefonía fija no es considerada un servicio básico excluido de la LACAP por el Art. 4 de la misma Ley, y para su contratación debe considerarse como un suministro y aplicar las formas de contratación (Arts. 39 y 40 LACAP).

#### *Consultoría. Arts. 22 y 123 LACAP*

Aquel que celebra la institución con el objeto de obtener mediante un precio, la prestación de servicios especializados (Art. 123 LACAP), como: toma de datos, investigación, estudios para la realización de cualquier trabajo técnico; redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizacionales; servicios directa o indirectamente relacionados con los anteriores y en los que también predominen las prestaciones de carácter intelectual no permanente; y estudios de carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga. (Arts. 123 LACAP y 72 RELACAP).

#### *Concesión Arts. 22 y 130 LACAP*

Contratos de Concesión:

##### a. De Obra Pública:

El Estado a través de la institución correspondiente o del Concejo Municipal concede la explotación a una persona natural o jurídica para que a su cuenta y riesgo proceda a construir, mejorar, reparar, mantener u operar cualquier bien inmueble a cambio de la concesión temporal para que administre y

explota el servicio público a que fuere destinada, incluidos los bienes nacionales de uso público o municipales destinados a desarrollar obras y áreas de servicios. Además, en las obras que se otorguen para concesión se podrá incluir el uso del subsuelo y los derechos de construcción en el espacio sobre los bienes nacionales de uso público o municipales destinados a ello. Finalizado el plazo de la concesión, la persona concesionaria se obliga a entregar al Estado a través de la institución correspondiente, la propiedad de la obra en condiciones adecuadas para la prestación del mismo servicio. (Art. 131 LACAP).

b. De Servicio Público:

El Estado a través de la institución correspondiente, concede temporalmente a una persona natural o jurídica, la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia y control, y a cuenta y riesgo de la concesionaria. (Art. 131 Bis LACAP). El Art. 131 ordinal 30º de la Constitución en relación al Art. 120 del mismo cuerpo legal, únicamente prevén que corresponde a la Asamblea Legislativa la aprobación de concesiones de obra pública.

c. Arrendamiento de bienes muebles. Arts. 22 y 149 LACAP

Es aquel que celebra una institución con el contratista para arrendar toda clase de bienes muebles con o sin opción de compra. (Art. 149 LACAP).

**3.2.3. Tipos de garantías aplicables en las contrataciones públicas:**

*Garantía de Mantenimiento de Oferta Arts. 31 y 33 LACAP*

Es la que se otorga a favor de la institución contratante, a fin de asegurar el mantenimiento de las condiciones y de los precios de las ofertas, desde la

fecha de apertura de éstas hasta su vencimiento, de conformidad a lo establecido en las bases de licitación o de concurso.

El ofertante ganador, mantendrá la vigencia de esta garantía hasta el momento en que presente la Garantía de Cumplimiento del Contrato. El valor de dicha garantía oscilará entre el 2% y el 5% del valor total del presupuesto del contrato. En las bases de licitación o de concurso se hará constar el monto fijo por el cual se constituirá esta garantía. Es exclusiva para las Licitaciones y Concursos Públicos (Art. 33 LACAP).

*Garantía de Buena Inversión de Anticipo Arts. 31 y 34 LACAP*

Se utiliza para asegurar que el anticipo entregado al contratista para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, se aplique efectivamente a la dotación y ejecución inicial de ese proyecto de obra o a los servicios de consultoría o a la adquisición de los bienes. (Art. 34 LACAP). Es el respaldo a favor de la institución sobre el anticipo entregado al contratista. El porcentaje máximo es el 30% del monto del contrato, en ningún caso puede ser menor. (Art. 34 LACAP).

*Garantía de Cumplimiento de Contrato Arts. 31 y 35 LACAP*

Se utiliza para asegurar que el contratista cumpla con todas las cláusulas establecidas en el contrato y que la obra, bien o servicio contratado sea entregado y recibido a entera satisfacción (Art. 35 LACAP)

*Garantía de Buena Obra o Buena Calidad Arts. 31 y 37 LACAP*

Se utiliza para asegurar que el contratista responderá por las fallas y desperfectos que le sean imputables durante el período que se establezca en el contrato. (Art. 37 LACAP). El plazo de la vigencia se cuenta a partir de la recepción definitiva de la obra, y en ningún caso podrá ser menor de un año.

*Garantía de buen servicio, funcionamiento y calidad de los bienes Arts. 31 y 37 bis.*

La garantía de buen servicio, funcionamiento o calidad de bienes se refiere a aquellos contratos que son de servicios con suministro de bienes de forma conjunta, su plazo de vigencia se cuenta a partir de la recepción definitiva y su monto se determina en base al monto final del contrato. Y no procede cuando el bien o el servicio han sido contratados de forma separada. (Art. 37 Bis LACAP)

La garantía de buen servicio, y la garantía de funcionamiento o calidad de bienes, son tipos diferentes de garantías, la primera es la que la LACAP establece para asegurar bienes y servicios que se contraten de forma conjunta, la segunda es la que las instituciones (a criterio de las mismas) exigen a los contratistas dependiendo de la naturaleza del objeto contractual. No obstante lo anterior, según la naturaleza de la obra, bien o servicio pueden ser aplicables otro tipo de garantías como por ejemplo: daños a terceros Arts. 31 y 32 LACAP.

#### **3.2.4. Orden de compra**

Es la expresión de los derechos y obligaciones que regularán la relación entre un contratista y la institución del Estado en el proceso de adquisiciones de obras, bienes y servicios por la vía de la Libre Gestión, bastando solamente ésta para el perfeccionamiento de la relación contractual. Art.79 LACAP.

#### **3.2.5. Titular de la Institución**

Es a quién(es) generalmente se le(s) atribuye la representación legal de la misma, sea que su origen provenga de elección directa, indirecta o de

designación, tales como Ministros o Viceministros en su caso, Presidentes de instituciones, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Presidentes o Directores de instituciones descentralizadas o autónomas y el Alcalde, en el caso de las Municipalidades.

### **3.3. Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. (UNAC)**

#### **3.3.1. Atribuciones de la UNAC**

**Con base en el Art. 7 LACAP las atribuciones de la UNAC son las siguientes:**

- a. Proponer al Ministro de Hacienda la política anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos en el artículo 6 literal a) LACAP.
- b. Emitir las políticas y lineamientos generales para el diseño, implementación, funcionamiento y coordinación del SIAC.
- c. Emitir instructivos, manuales y demás instrumentos que faciliten la obtención de los objetivos establecidos en la LACAP.
- d. Asesorar y capacitar a las UACIS en la elaboración de los documentos técnicos que sean necesarios para cumplir las políticas y lineamientos emitidos; asimismo, capacitar, promover, prestar asistencia técnica y dar seguimiento a las mismas para el cumplimiento de toda la normativa comprendida en la LACAP.
- e. Apoyar la implementación de medidas de carácter general que considere procedente para la mejora del SIAC, en sus aspectos administrativos, operativos, técnicos y económicos.

- f. Revisar y actualizar las políticas generales e instrumentos técnicos de acuerdo a esta Ley.
- g. Administrar y normar el sistema electrónico de compras públicas.
- h. Publicar a través del medio electrónico institucional de acceso público.
- i. Responder por escrito las consultas que realicen las instituciones, ofertantes, adjudicatarios y contratistas respecto a la aplicación de la LACAP, y demás disposiciones aplicables a los procesos de adquisición y contratación.
- j. Emitir el marco de políticas que deberán cumplir las instituciones de la Administración Pública sujetas a la LACAP para facilitar la participación de las MIPYMES así como de las empresas nacionales según la actividad económica que desarrollen, procurando una mayor oportunidad en los procedimientos de adjudicación.

### **3.3.2. Infracción al no proporcionar la información requerida por la UNAC**

Con base en los Arts. 151 literal d) y 154 literal a) LACAP se considera infracción leve no remitir o no proporcionar oportunamente a la UNAC la información que ésta Unidad haya requerido, dicha infracción constituye una sanción de amonestación escrita del superior jerárquico, previo al procedimiento establecido por el Art. 156 LACAP. Es atribución del Jefe UACI cumplir las políticas, lineamientos y disposiciones técnicas que sean establecidas por la UNAC y proporcionar oportunamente toda la información requerida por ésta, Art. 10 literales a) y p) LACAP; sin embargo; el Art. 54 LACAP señala una prohibición, en relación a brindar información alguna con respecto al examen, tabulación, aclaración y evaluación de las ofertas y las recomendaciones relativas a las adjudicaciones de las mismas, a ninguna persona o personas que no estén vinculadas en el proceso de análisis y

evaluación de ofertas, no obstante lo anterior, durante el período de prohibición, si la Comisión de Evaluación de ofertas tuviere la necesidad de realizar consultas sobre la aplicación de la LACAP y el Reglamento, podrán realizarse a la UNAC, a través del Jefe UACI, sin que en dicha consulta se revelen datos identificativos correspondientes a los ofertantes.

### **3.3.3. Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI)**

Cada institución de la Administración Pública establecerá una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, que podrá abreviarse UACI, responsable de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. Esta unidad será organizada según las necesidades y características de cada entidad e institución, y dependerá directamente de la institución correspondiente.

### **3.3.4. Administrador de Contratos**

El servidor público designado en legal forma (funcionario o empleado) responsable de verificar la buena marcha y cumplimiento de las cláusulas y obligaciones contractuales así como en los procesos de libre gestión, el cumplimiento de lo establecido en las órdenes de compra o contratos; así mismo de efectuar la recepción provisional y definitiva de las obras, bienes o servicios y demás atribuciones que le competen conforme la Ley. Arts. 82 bis, 20 literal o) RELACAP.

*Atribuciones del Administrador de Contratos:*

Tomando como fundamento el Art. 82 bis LACAP son las siguientes:

- a. Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales; así como en los procesos de libre gestión, el cumplimiento de lo establecido en las órdenes de compra o contratos.
- b. Elaborar oportunamente los informes de avance de la ejecución de los contratos e informar de ello tanto a la UACI como a la Unidad responsable de efectuar los pagos o en su defecto reportar los incumplimientos.
- c. Informar a la UACI, a efecto de que se gestione el informe al Titular para iniciar el procedimiento de aplicación de las sanciones a los contratistas, por los incumplimientos de sus obligaciones.
- d. Conformar y mantener actualizado el expediente del seguimiento de la ejecución del contrato de tal manera que esté conformado por el conjunto de documentos necesarios que sustenten las acciones realizadas desde que se emite la orden de inicio hasta la recepción final.
- e. Elaborar y suscribir conjuntamente con el contratista, las actas de recepción total o parcial de las adquisiciones o contrataciones de obras, bienes y servicios, de conformidad a lo establecido en el Reglamento de la LACAP. (Art. 60 RELACAP) Remitir a la UACI en un plazo máximo de tres días hábiles posteriores a la recepción de las obras, bienes y servicios, en cuyos contratos no existan incumplimientos, el acta respectiva; a fin de que ésta proceda a devolver al contratista las garantías correspondientes.
- f. Gestionar ante la UACI las órdenes de cambio o modificaciones a los contratos, una vez identificada tal necesidad.
- g. Gestionar los reclamos al contratista relacionados con fallas o desperfectos en obras, bienes o servicios, durante el período de vigencia de las garantías de buena obra, buen servicio, funcionamiento o calidad de bienes, e informar a la UACI de los

incumplimientos en caso de no ser atendidos en los términos pactados; así como informar a la UACI sobre el vencimiento de dichas garantías para que ésta proceda a su devolución en un período no mayor de ocho días hábiles.

- h. Cualquier otra responsabilidad que establezca la LACAP, su Reglamento, la Orden de Compra o Contrato respectivo y en lo que fuere aplicable el Instructivo UNAC 02/2013 “Normas para el seguimiento de los Contratos”.

Las Instituciones del Sector Público aplicarán el procedimiento de administración de contratos, cuando la orden de compra o contrato estén debidamente formalizados, para asegurar el cumplimiento de las entregas parciales, provisionales y finales de las obras, bienes o servicios, la forma de amortización de los anticipos, en los casos que aplique, la gestión ante la UACI para la realización de modificaciones o prorrogas al contrato, los incumplimientos y reclamos, la gestión de la terminación de los contratos, el seguimiento de las garantías de buena obra y buen servicio, funcionamiento y calidad de los bienes, informando a la UACI para su devolución y la evaluación del contratista.

La unidad solicitante debe proponer a una o varias personas idóneas para el cargo de administrador de contratos, con el conocimiento, experiencia y cualidades necesarias, pudiendo ser personal de la misma o de otras unidades organizativas de la institución, tomando en cuenta para su propuesta los conocimientos, habilidades y valores necesarios para dicha función.

Es conveniente que el administrador de contratos conozca los alcances, plan de ejecución, organigramas, certificaciones del personal, planes de calidad,

permisos, así como presentación formal del personal clave del proyecto, equipo del proyecto, supervisor, contratista y otras condiciones, dado que tendrá la responsabilidad de administrar la orden de compra o contrato.

El administrador de contrato deberá ser nombrado mediante acuerdo emitido por el Titular de la Institución contratante, detallando nombre, cargo y delimitando funciones específicas cuando se trate de más de un administrador por contrato u orden de compra, para que el contratista conozca quien será su contraparte; en los casos de libre gestión, el nombramiento del administrador de la orden de compra o contrato, lo hará el titular o su designado si lo hubiere.

El Administrador de contrato, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista, para lo cual elaborará oportunamente los informes de avance de la ejecución, en el caso de contratos u órdenes de compra de una sola entrega e inmediata, bastará la emisión del acta de recepción a entera satisfacción y la remitirá a la UACI como a la unidad responsable de efectuar los pagos; o en su defecto, reportará oportunamente los incumplimientos a la UACI, inclusive la posible concurrencia de alguna de las causales de extinción del contrato imputable al contratista, a efecto de que elabore informe al Titular, para iniciar el procedimiento de aplicación de las sanciones al contratista; debiendo conformar y mantener actualizado el expediente del seguimiento de la ejecución del contrato.

*Aspectos a considerar en relación al Administrador de Contrato*<sup>64</sup> *Orden de Inicio:* El Administrador de contrato, deberá emitir orden de inicio de los

---

<sup>64</sup> “Es recomendable para una buena gestión de los contratos, que la unidad solicitante por medio o en conjunto con el administrador de contratos, defina las condiciones y, especificaciones técnicas y las condiciones definidas para la administración de los mismos;

contratos de obra pública y supervisión de la misma u orden de pedido cuando los contratos sean de entregas parciales, las que serán solicitadas al contratista, de conformidad a los plazos normados en los respectivos documentos contractuales o condiciones de la orden de compra.

*Prorroga o Modificación de Contrato:*

El Administrador de contrato puede gestionar la prórroga, modificación u orden de cambio a iniciativa de la institución o del contratista, para lo cual deberá emitir informe sobre si procede o no dicha prórroga o modificación al contrato u orden de cambio, esta prórroga, modificación u órdenes de cambio se realizará de conformidad al procedimiento establecido.

Recepción de las obras, bienes y servicios:

El administrador de contrato, elabora y suscribe conjuntamente con el contratista las actas de recepción parciales, provisionales y definitivas de las adquisiciones o contrataciones de obras, bienes y servicios, de conformidad a lo establecido en las cláusulas del contrato o en las condiciones de la orden de compra; remitiendo a la UACI y a las unidades que institucionalmente se establezcan, el acta respectiva en un plazo máximo de tres días hábiles posteriores a la recepción de las obras, bienes y servicios, siempre y cuando no existan incumplimientos contractuales; a fin de que ésta, proceda a devolver al contratista las garantías correspondientes, cumpliendo con el procedimiento respectivo.

---

además, adecue los términos de referencia, bases de licitación o concurso de la obra, bien o servicio conjuntamente con la UACI y el adecuado seguimiento a éstos” Ministerio de Hacienda, Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC): “Manual de procedimientos para el ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública/2013”, pág. 235.

Cuando existan incumplimientos contractuales, el administrador de contratos podrá:

- a. No recibir la obra, bien o servicio, para lo cual procede a elaborar nota de reclamo señalando el incumplimiento de las condiciones pactadas o contratadas, solicitando al contratista la entrega inmediata o la justificación respectiva;
- b. Recibir la obra, bien o servicio, consignando en el acta el incumplimiento de entrega tardía, obtiene firma del contratista, supervisor (si se trata de obra) y demás funcionarios designados de conformidad a las bases y cláusulas contractuales.

*Control sobre la amortización de los anticipos:*

Cuando se entregue anticipo al contratista, el administrador de contrato deberá verificar la amortización y liquidación adecuada del anticipo establecido en el contrato o plan de utilización del mismo presentado por el contratista, de conformidad a las fechas y destino del monto recibido, debiendo informar a la UACI, en un plazo máximo de tres días hábiles posteriores a la amortización total del anticipo, a fin de que ésta proceda a devolver al contratista la garantía.

*Evaluación del desempeño del Contratista:*

El administrador de contrato, antes del cierre del expediente de ejecución contractual, en un plazo máximo de ocho días hábiles después de haber emitido el acta de recepción definitiva, deberán evaluar el desempeño del contratista, en los procesos de Licitaciones y Concursos Abiertos y Públicos, Libre Gestiones con competencia (mayor a 20 salarios mínimos mensuales del sector comercio).

Reclamaciones sobre el período de vigencia de las garantías:

El administrador de contrato, deberán gestionar y documentar por escrito los reclamos ante el contratista, relacionados con incumplimientos, fallas o desperfectos en obras, bienes o servicios, durante el período de vigencia de las garantías de buena obra o buen servicio, funcionamiento y calidad de bienes, e informar de los incumplimientos a la UACI oportunamente y dentro de la vigencia de la garantía.

En caso de no existir fallas o desperfectos en obras, bienes o servicios o estos hubiesen sido subsanados, deberá informar a la UACI, sobre el vencimiento de dichas garantías para que proceda a su devolución.

Custodia del expediente de ejecución contractual:

El administrador de contrato deberá mantener bajo su custodia el expediente del seguimiento de la ejecución del contrato de la obra, bien o servicio, hasta la recepción final o hasta el vencimiento de las garantías de buena obra o buen servicio, funcionamiento y calidad de bienes.

Con relación a la identidad de cargos como Jefe UACI y Administrador de Contrato, es preciso referirse a los artículos 10 LACAP y 7 RELACAP, que establecen cuáles son las atribuciones del Jefe UACI, en las que no se menciona la administración o seguimiento a los contratos; por otra parte la Norma Técnica de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República<sup>65</sup> hace referencia a la separación de funciones por ser incompatibles, como son las de autorización, ejecución, registro, custodia y control de las operaciones.

---

<sup>65</sup> Norma Técnica de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República, (El Salvador).

Por las razones expuestas y tomando en cuenta que la función de la UACI es ejecutar los procesos de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, se determina que el Jefe UACI no debe realizar además la función de Administrador de Contrato que establece el artículo 82 Bis LACAP salvo casos excepcionales en los cuales la UACI sea la solicitante y/o beneficiaria de la obra, bien o servicio. En segundo lugar, con respecto a cualquier otro funcionario o empleado que sea nombrado en el cargo de administrador de contrato, se aclara que la función del mismo, no es de simple intermediario o enlace en el proceso de ejecución de los contratos u órdenes de compra, sino que su función es la de representar a la institución, siendo responsable por cualquier omisión o negligencia en el cumplimiento de sus funciones.

Las responsabilidades del administrador del contrato, están expresamente señaladas en los arts. 82 Bis, 108, 121 y 122 LACAP; debiéndose entender que para el cumplimiento de las mismas es indispensable tener el conocimiento y experiencia necesarios, relacionados a la obra, bien o servicio a administrar.

Por lo anterior, nombrar a una sola persona como administrador de todas las órdenes de compra, no propicia el cumplimiento de las responsabilidades del cargo, ya que difícilmente se tendrá la idoneidad requerida para dar seguimiento a la ejecución de todas las órdenes de compra, dejando en situación de vulnerabilidad a la Administración Pública.

### **3.3.5. Comisión de Evaluación de Ofertas**

Cada institución constituirá las Comisiones dependiendo de la cantidad de adquisiciones o contrataciones, y serán nombradas por el titular de la institución o a quien éste designe, procederán en todo caso cuando se trate

de licitaciones o concursos públicos, nacionales o internacionales. Para los casos de contratación directa y la libre gestión, será potestad del titular la constitución de las CEO respectivas.

Art. 20 LACAP. Según el Art. 48 RELACAP la CEO deberá verificar que las ofertas incluyan la información, documentos técnicos, legales, financieros y demás requisitos solicitados en las bases, para efectuar el análisis de las ofertas, la CEO deberá tomar en cuenta únicamente los factores y criterios indicados en las bases de licitación o de concurso.

El Art. 54 LACAP señala que durante la evaluación, que es un período de reserva del proceso, si la Comisión de Evaluación de Ofertas tuviere la necesidad de realizar consultas sobre la aplicación de la LACAP y el Reglamento podrán realizarlas a la UNAC a través del Jefe UACI, sin que en dicha consulta se revelen datos identificativos correspondientes a los oferentes.

### **3.4. Recursos**

#### **3.4.1. Recurso de Revisión:**

El recurso de revisión según lo establece el Art. 77 LACAP deberá interponerse por escrito ante el funcionario que dictó el acto del que se recurre, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación.

La Comisión Especial de Alto Nivel (CEAN) deberá estar conformada por las personas idóneas para cada caso, quienes deberán ser de moralidad notaria, no necesariamente deben pertenecer a la institución y en ningún caso podrán ser las mismas que conformaron la CEO (Art. 58 RELACAP).

Este procede solamente contra las resoluciones de adjudicación o declaratoria de desierto en la Licitación o Concurso Público vinculadas con los actos que la LACAP manda a notificar expresamente de conformidad al Art. 74 de esa Ley, es decir, que el resultado de la Libre Gestión y Contratación Directa no implica notificación formal, lo cual imposibilita contar el plazo legal para la interposición del recurso de revisión. Admitir y tramitar un recurso de revisión para los casos de contratación directa o libre gestión, le estaría obstaculizando la posibilidad al particular que se siente afectado de seguir con la acción contencioso administrativa por haber tramitado un recurso no reglado, agotando para éste la vía administrativa, así lo establece la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo sosteniendo que: *“Esta Sala ha considerado en reiteradas ocasiones que frente a los recursos no previstos en la ley aplicable a la materia o que, aun estando previstos, no procedan para el caso particular (también denominados recursos no reglados), la Administración, en cumplimiento de su obligación constitucional de dar respuesta a las peticiones que se le formulen, puede emitir actos administrativos que de ningún modo se consideran impugnables mediante la acción contencioso administrativa”*<sup>66</sup>.

Se debe entonces comunicar tales resultados en COMPRASAL y a criterio de la institución pueden informar del mismo al ganador mediante un comunicado escrito y a los demás participantes, pero no deben hacerlo formalmente por los efectos que genera anteriormente explicados.

No hay recurso reglado para impugnar la multa impuesta a los contratistas, el procedimiento de imposición de multa ya establece un momento para que el

---

<sup>66</sup> Sentencia, referencia 28-N-2004, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de las diez horas del día veintisiete de noviembre de dos mil ocho).

administrado ejerza su derecho de defensa. Aplicar y tramitar un recurso de revisión por la imposición de una “multa” sería dar trámite a un recurso no reglado, lo cual es causal de inadmisibilidad de la demanda en juicio contencioso administrativo.

### **3.4.2. Recurso de Revocatoria**

Medio de impugnación a las sanciones impuestas por la Administración Pública a los funcionarios o empleados públicos, oferentes o contratistas, en el ejercicio de sus facultades y notificadas en legal forma. La Institución a través de la Unidad Jurídica o quien haga sus veces, dará trámite al mismo, a efecto de admitir o desestimar la petición del recurrente, con base a las pruebas presentadas por éste y proceder a resolver el recurso.<sup>67</sup>

Procedimiento para trámite de recurso de Revocatoria:

#### **a. Interposición del recurso**

El funcionario o empleado público, oferente o contratista sancionado, podrá interponer recurso de revocatoria del acto notificado, en tiempo y forma, ante la autoridad competente que dictó la sanción.

#### **b. Recepción y revisión del recurso**

La autoridad competente recibe el recurso de revocatoria, designa a la Unidad Jurídica o a quien haga sus veces, para que lo tramite, debiendo admitirlo o rechazarlo mediante resolución firmada por la autoridad competente, dentro de los tres días hábiles siguientes a la interposición, si es admitido deberá ser analizado por la unidad designada.

---

<sup>67</sup> Manual de procedimientos para el ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública/2013, Pág. 85.

### c. Revisión y Resolución del Recurso

Admitido el recurso, la Unidad Legal o quien haga sus veces, procede a revisar y analizar los argumentos que ha presentado el recurrente, elabora la resolución del proceso de conformidad a lo que proceda ya sea confirmando o revocando la sanción y traslada para firma a la Autoridad Competente.

### **3.5. Prórroga de los contratos según la LACAP**

#### **Diferencia entre prórroga de contratos según el Art. 83 LACAP, prórroga por retrasos no imputables al contratista – retraso en la entrega del Art. 86 LACAP y modificaciones Contractuales de los Arts. 83-A y 83-B LACAP**

1. La prórroga de contratos de suministros de bienes y servicios a que se refiere el Art. 83 LACAP es la que puede efectuarse por un período igual o menor al pactado inicialmente; es decir, que puede prorrogarse el objeto y monto contratado por un tiempo menor o igual al que se estableció en el contrato inicial, siempre que las condiciones del mismo permanezcan favorables a la institución y que no hubiere una mejor opción lo cual hace cada Institución, documenta y sirve de fundamento para la resolución razonada de prórroga.

El Art. 86 y 92 LACAP trata sobre la prórroga a la cual tiene derecho un contratista pero para entregar con retraso la obra, bien o servicio pactado, siempre y cuando no sean causas imputables al mismo, es decir, que dicho retraso se justifique por ser un caso fortuito o fuerza mayor, es entonces una prórroga respecto al cumplimiento de los plazos de las obligaciones, pero no se relaciona con la prórroga que trata el Art. 83 LACAP.

3. La modificación a los contratos de obras bienes y servicios, es un incidente que la LACAP estipuló para aquellos contratos que necesiten ampliar su monto, aumentar o disminuir cantidades del bien o servicio, sin alterar el objeto contractual, y en el caso de los incrementos sin excederse del 20% del monto original del contrato.

El instrumento al cual se refiere el Art. 83 LACAP se maneja como “Resolución de Prórroga” y no “Resolución Modificativa” ésta última es para los supuestos de los Arts. 83 A y B LACAP.

### **3.5.1. Prórroga de contratos de suministros de bienes y servicios (Art. 83 LACAP)**

#### *Prórroga de los contratos*

En lo relacionado a la prórroga de los contratos, conforme a los Arts. 83 y 92 LACAP y 59 RELACAP, podrá llevarse a cabo de acuerdo a las siguientes condiciones:

1. Por un período menor o igual al inicial.
2. Que las condiciones del contrato se mantengan favorables a la institución.
3. Que no hubiese una mejor opción, para lo cual debe realizarse un estudio de mercado, sondeo de precios, etc.
4. Que la autoridad competente emita un acuerdo razonado antes del vencimiento del plazo del contrato.
5. Que dicho acuerdo sea aceptado por el contratista.

Se puede prorrogar un contrato de servicio dentro del mismo ejercicio fiscal, al que se contrató inicialmente, ya que conforme con el Art. 83 LACAP podrá acordarse la prórroga de contratos por un período menor o igual al inicial, siempre y cuando se cuente con la disponibilidad presupuestaria.

### **3.5.2. Prórrogas por retrasos no imputables al contratista. (Art. 86 LACAP)**

Según lo establecido por el Art. 86 LACAP, si el retraso del contratista se debiera a causa no imputable al mismo debidamente comprobada, tendrá derecho a solicitar y a que se le conceda una prórroga equivalente al tiempo perdido, y el mero retraso no dará derecho al contratista a reclamar una compensación económica adicional. Esta es una atribución del Administrador de Contratos, a efecto remita a la UACI informe sobre los incumplimientos. (Art. 82 Bis lit. c) LACAP).

### **3.5.3. Modificación a los contratos. (Arts. 83 A y B LACAP)**

Se establece únicamente la posibilidad de realizar modificaciones en los contratos de obra en ejecución a través del instrumento denominado Orden de Cambio. No, procede realizar modificaciones al contrato en la etapa de recepción a través de la orden de cambio, en vista que ya no se está ejecutando la obra. (Art. 83-A LACAP).

Casos en que está prohibido efectuar modificaciones:

- a. Cuando se pretenda alterar el objeto contractual.
- b. Para favorecer situaciones que correspondan a falta o inadecuada planificación de las adquisiciones, o convalidar la falta de diligencia del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones.

#### *Incumplimientos Contractuales*

La persona responsable de verificar e informar sobre los incumplimientos contractuales es el administrador de contratos. Art. 82 Bis LACAP.

El ente que debe tramitar los procedimientos sancionatorios por incumplimientos contractuales es la Unidad Jurídica de cada Institución o la que haga sus veces. (Art. 160 LACAP).

### *Sanciones que contempla la LACAP y RELACAP*

Multas por Mora Art. 85 y 159 LACAP.

Independientemente que los plazos en el contrato se hayan estipulado en días hábiles o calendarios, para calcular la multa se considerarán los días corridos o calendario. Puede una empresa participar como oferente en cualquier proceso de contratación, cuando no tenga pendiente el pago de multas en base a lo establecido en el Art. 159 LACAP, pero en todo caso, cumpla con los requisitos y se adjudique o resulte ganador no podrá suscribir el respectivo contrato ya que lo dispuesto por el Art. 159 LACAP es aplicable al momento del “acto de formalización u otorgamiento del contrato”, a efecto de determinar si se da curso a este nuevo contrato.

No es necesario remitirse al derecho común para el procedimiento sancionatorio de imposición de multas, ya que la LACAP cuenta con un procedimiento especial, el cual contiene los derechos de audiencia y de defensa constitucionalmente establecidos en el Art. 160 de dicha Ley. El ente encargado para la imposición de multas es la Unidad Jurídica de la Institución, de conformidad con el procedimiento establecido por el Art. 160 LACAP.

Tipos de sanciones:

- a. Penalizaciones por incumplimiento de aspectos técnicos Art. 20 literal j) RELACAP.

- b. Ejecución de las garantías por incumplimientos contractuales Art. 36 LACAP y 35 RELACAP.
- c. Sanciones a funcionarios y empleados públicos Art. 150 LACAP.
- d. Sanciones a particulares Art. 158 LACAP.

### **3.6. Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (RELACAP)**

#### **3.6.1. Diferencias entre los 2 reglamentos:**

La diferencia radica que al redactar el primer reglamento en octubre del contaba con 77 artículos, en siete capítulos, al reformarse este en mayo del dos mil trece, se incrementaron 19 artículos mas de contenido, teniendo el actual reglamento 96 artículos, en ocho capítulos.

#### **3.6.2. Comparación entre artículos de la LACAP con los artículos del RELACAP:**

<b>Artículos LACAP</b>		<b>Artículos RELACAP</b>	
<b>No.</b>	<b>Título del Artículo</b>	<b>No.</b>	<b>Título del Artículo</b>
<b>5</b>	Aplicación de la Ley y su Reglamento	<b>1</b>	Objeto
<b>1</b>	Objeto de la Ley, Principios y Valores	<b>3</b>	Principios básicos
<b>2</b>	Lit. a) Sujetos de la Ley	<b>4</b>	Participación Conjunta de oferentes
<b>4</b>	Literal a) Exclusiones	<b>5</b>	Adquisiciones Derivadas de Convenios

			Internacionales
<b>10-BIS</b>	Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	6	Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones
<b>8</b>	Del Jefe de la UNAC	7	Jefe UNAC
	No se relaciona.	8	Sistema Electrónico de Compras Públicas
<b>13</b>	Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	9	Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
	No se relaciona	10	Inscripción de Potenciales Oferentes
<b>8</b>	Del Jefe de la UNAC	11	Requisitos de Jefe UACI
<b>10</b>	Jefe de Adquisiciones y Contrataciones Institucional	12	Obligaciones del Jefe UACI
<b>16</b>	Lit. c) Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones	13	Control de Inventarios
<b>16</b>	Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones	14	Elaboración de la Programación Anual
<b>16</b>	Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones	15	Contenido del Programa Anual de Adquisiciones y Contrataciones
<b>16</b>	Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones	16	Carácter público de la Programación Anual de Adquisiciones y

			Contrataciones
<b>16</b>	Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones	17	Verificación de archivos de estudio y proyectos
<b>16</b>	Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones	18	Verificación de Permisos y Licencias
<b>16</b>	Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones	19	Impacto Ambiental y Patrimonio Cultural
<b>10 20-BIS</b>	Lit. f) Jefe de Adquisiciones y Contrataciones Institucional Lit. e) Responsabilidad de los Solicitantes	20	Elaboración de Instrumentos de Contratación
<b>20</b>	Comisión de Evaluación de Ofertas	21	Comisión de Evaluación de Ofertas
<b>20</b>	Comisión de Evaluación de Ofertas	22	Designación
	No se relaciona	23	Contenido de los Contratos
	No se relaciona	24	Contratos de Derecho Común e Innominados
	No se relaciona	25	Acreditación de Oferentes
	No se relaciona	26	Comprobación de Solvencia para Ofertar y Contratar
<b>27 28</b>	Precalificación Acuerdo Razonado para Precalificar	27	Objeto de la Precalificación

27	Precalificación	28	Procedimiento básico de Precalificación
----	-----------------	----	---

### 3.7. Sistema electrónico de compras públicas de El Salvador. (COMPRASAL).

#### 3.7.1. Base Legal para el uso de COMPRASAL

- a. Artículo 47 LACAP<sup>68</sup>.
- b. Artículo 49 LACAP<sup>69</sup>.
- c. Artículo 57 Inc. 2° LACAP<sup>70</sup>.
- d. Artículo 68 LACAP<sup>71</sup>.

#### 3.7.2. Pasos para venderle al Estado

- a. Registrarse como proveedor en [www.comprasal.com.sv](http://www.comprasal.com.sv). Se puede registrar como empresa, a los gestores de venta o como persona natural.

<sup>68</sup> **Convocatorias y Contenido Art. 47.-** “La convocatoria para las licitaciones y concursos se efectuará en el sitio electrónico de compras públicas habilitado para ello y por lo menos en uno de los medios de prensa escrita de circulación nacional, indicando las obras, bienes o servicios a contratar, el lugar donde los interesados pueden retirar los documentos de información pertinentes, el costo si lo hubiere, así como el plazo para recibir ofertas y para la apertura de las mismas”.

<sup>69</sup> **Retiro de Bases Art. 49.-** “Los interesados podrán obtener las bases de licitación o concurso de forma gratuita descargándolas directamente del Sitio Electrónico de Compras Públicas habilitado para ello; podrán también obtenerlas directamente en la UACI de la institución responsable de la convocatoria, durante el plazo establecido, en cuyo caso se cobrará por la emisión de éstas”.

<sup>70</sup> **Notificación a participantes Art. 57 inc. 2°.-** “La UACI además, deberá publicar en el Sistema Electrónico de Compras Públicas, y por lo menos en uno de los medios de prensa escrita de circulación nacional, los resultados del proceso, una vez transcurrido el plazo para la interposición de recursos de revisión y no se haya hecho uso de éste.”

<sup>71</sup> **Definición de Libre Gestión. Art. 68.-** “Para efectos de esta ley, se entenderá por libre gestión aquel procedimiento simplificado por medio del cual las instituciones seleccionan al contratista que les proveerá obras, bienes, servicios o consultorías, hasta por el monto establecido en esta ley. las convocatorias para esta modalidad de contratación y sus resultados deberán publicarse en el registro del sistema electrónico de compras públicas”

- b. Buscar oportunidades de libre gestión o licitaciones, dichas búsquedas se pueden hacer por fechas o por institución.
- c. Una vez registrado, se presentan las ofertas en los procesos de libre gestión.

### **3.7.3. Componentes de COMPRASAL**

- a. Inicio.
- b. Convocatorias.
- c. Resultados.
- d. Búsquedas.
- e. Sanciones.
- f. PAAC.
- g. Estadísticas.
- h. Marco Normativo.
- i. Noticias.
- j. Enlaces.
- k. Contáctenos.

### **3.7.4. Principales cambios en COMPRASAL**

- a. El aspecto visual.
- b. Las consultas de convocatoria, programación anual de adquisiciones y contrataciones, ofertantes y contratistas sancionados, marco normativo.
- c. Se han agregado las opciones de “Resultados, Búsquedas y Estadísticas”.
- d. Procedimiento para registrarse como proveedor.
- e. Se debe estar registrado como proveedor para descargar bases de licitaciones/ concursos públicos, contrataciones directas, para ofertar.

- f. Para enviar una cotización de libre gestión, se debe estar registrado como proveedor.
- g. El procedimiento para registrarse como proveedor.

### **3.7.5. Pasos para registrarse como proveedor en COMPRASAL**

- a. Completar formulario de datos generales.
- b. Seleccionar obras, bienes o servicios que presta.
- c. Cargar documentos legales escaneados.
- d. Ingresar contactos y gestores de ventas.
- e. Validar información en la oficina de la UNAC, presentando físicamente la documentación que se subió escaneada a COMPRASAL.

## **CAPITULO IV**

### **PROVEEDORES DE INSUMOS MEDICOS QUIRURGICOS QUE CONTRATAN CON EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL.**

El propósito del presente capítulo es conocer el origen del Instituto Salvadoreño del Seguro Social en la llamada “Época Oro de El Salvador”, cuando el desarrollo urbano y económico hacía florecer a la “pequeña gran ciudad” que ahora conocemos como San Salvador.<sup>72</sup> Como todo nacimiento, el ISSS tuvo que superar varios obstáculos para que los trabajadores salvadoreños contaran en esa época con los servicios de una institución de seguridad social que trabajara por suplir las necesidades médicas y otras prestaciones.

En 1923, representantes de varios países latinoamericanos se reunieron en la capital estadounidense para analizar asuntos continentales, y entre otros se mencionó la creación de los Institutos de Seguridad Social al más corto plazo. El Salvador fue signatario de este acuerdo.

Sin embargo, transcurrieron 22 años para que, mediante reformas a la Constitución de 1886, el Legislativo introdujera una norma en el artículo 57 que rezaba: “Una ley establecerá el Seguro Social con el concurso del estado, de los patronos y de los trabajadores”.

Así pasaron tres años más, y en 1948 el gobierno designó una comisión que se encargó de elaborar el Proyecto de Ley del Seguro Social. Esta Comisión,

---

<sup>72</sup> [http://www.issv.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://www.issv.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84)

meses más tarde, se llamó Consejo Nacional de Planificación de Seguridad Social. El 28 de septiembre de 1949 se decretó la primera Ley del Seguro Social (decreto 329). Luego, el 23 de diciembre del mismo año fue creado definitivamente nuestro Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

El primer director general del ISSS fue el Dr. Gregorio Ávila Agacio, quien fungió como tal desde mayo de 1950 a enero de 1952.

#### **4.1. Generalidades del Instituto Salvadoreño del Seguro Social**

Los primeros pasos que dio el Seguro Social luego de su creación fue en el área administrativa, utilizando para ello el edificio “Gadala María”, situado en la 1ª. Calle Oriente y 4ª. Avenida Norte, en el corazón de San Salvador, el cual en la actualidad es arrendado a varias oficinas particulares.

En esa época el director general (enero 1952) era el Dr. Miguel Ángel Gallardo, hijo de don Recaredo Gallardo, quien era oriundo de La Libertad y una de las personas con mayor solvencia económica.

Pero no fue sino hasta el 14 de mayo de 1954, que se dio inicio a los servicios médicos, cuando era Presidente Constitucional de la República el Coronel Oscar Osorio, quien particularmente mostraba entusiasmo porque el hecho de que El Salvador contara con un Seguro Social, ya que eso indicaba que el país daba un paso más hacia su modernización.

Antes de poner en marcha la asistencia médica a la población salvadoreña se realizaron una serie de acciones para contar con la infraestructura necesaria para montar una red de hospitales del ISSS. En esa época don Orlando De Sola p., quien era propietario del hospital “La Merced” situado fuera de la zona hospitalaria (25 Avenida Norte y Calle Arce) donó al Seguro

Social casi todo el material médico quirúrgico, mobiliario y hasta una ambulancia que facilitó el traslado de los primeros pacientes que recibieron atención en el Consultorio No.1 del Instituto, que estuvo ubicado sobre la Alameda Roosevelt, donde hoy se encuentra “Almacenes SURISSA”.

#### **4.1.1. Inicios del ISSS**

A medida que la ciudad crecía en la zona de Ilopango y Boulevard del Ejército, donde se iniciaron muchas empresas industriales, el ISSS abrió un consultorio en el año 1958, que actualmente continúa trabajando.<sup>73</sup> Así, sucesivamente, se fue acrecentando la Institución con Unidades localizadas en el interior del país. En 1961 se inauguró un consultorio en Sonsonate y otro en Acajutla, localidades que cada día adquirían mayor importancia, sobre todo por el Puerto de Acajutla, que daba a esa ciudad portuaria mucho significado para la economía nacional. En ese mismo año se abrieron las puertas de la Unidad Médica de Apopa para atender al gran número de afiliados al régimen de salud del sector norte del país.

En 1966, siempre en el sector norte, se habilitaron Unidades Médicas en Guazapa (la cual fue cerrada a raíz de la guerra), Quezaltepeque, Nejapa y Aguilares. En el período de 1969 a 1973, cuando dirigía la Institución el Dr. José Kury Asprides, se construyeron las Unidades Médicas de Usulután, Zacatecoluca y San Miguel, para los trabajadores del interior del país.

Así también es destacable el hecho que en 1969 se implementó en el país el programa de Riesgos Diferidos, que comprende Invalidez, Vejez y Muerte, a través del cual se beneficiarían numerosos derechohabientes. Este fue uno

---

<sup>73</sup> [http://www.iss.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://www.iss.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84)

de los programas que satisfizo las necesidades de los afiliados, pues aseguraba el bienestar del hombre al llegar el momento de su retiro laboral. Asimismo, el 1 de Mayo de 1969 fueron inauguradas las instalaciones del ex Hospital General, edificio con capacidad para 400 camas, considerado uno de los más grandes de Centroamérica.

En este nosocomio estaba centralizada la mayoría de servicios médicos. Fue en el transcurso de 1973 a 1980 que se construyeron e inauguraron Unidades Médicas tales como: San Francisco Gotera, en Morazán; 15 de Septiembre, conocida como Santa Anita por su ubicación; Zacamil, Atlacatl y San Jacinto, entre otras. En ese mismo año se abrieron las puertas de la Unidad de Apopa para atender al gran número de afiliados al régimen de salud del sector norte del país.

#### **4.1.2. Historia sobre las primeras afiliaciones**

Al momento de comenzar a afiliar empresas y trabajadores hubo en la institución preocupación de cómo hacerlo con mayor efectividad y exactitud. Fue así como el Instituto adquirió un equipo de máquinas que, por medio de tarjetas perforadas, facilitó ese proceso inicial calculando que ya existían más de 17 mil empleados y operarios en la ciudad de San Salvador. Se priorizó pues la afiliación de los empleados de las grandes fábricas de café y jabón que se hallaban en Santa Tecla.

#### **4.1.3. Expansión del Seguro Social**

Indudablemente, los servicios médicos demandaban cada vez mejores instalaciones, más personal y mayores especialidades. En ese sentido fue que el año 1954 se abrió un pabellón para pacientes con Tuberculosis en

Soyapango y otro en los Planes de Renderos; ambos posteriormente se fusionaron y quedó en funcionamiento el de los Planes de Renderos. Meses después, comenzó a funcionar la Unidad Médica de Santa Tecla. Al llegar la década de los 80, cuando ya el modernismo marcaba una nueva faceta en el quehacer diario de este país y paradójicamente en medio de un sangriento conflicto armado, la nación creció en diferentes ámbitos y la salud no fue la excepción.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social siempre se preocupó por contar con locales o infraestructura adecuada para prestar sus servicios. Desde 1981, sus oficinas funcionan en la llamada Torre Administrativa, para que todo trámite se realizara en un mismo lugar. Pero también debido a desgracias naturales hubo que luchar y aliviar la necesidad de nuestra población. Un caso de estos fue el del terremoto de 1986, cuando el movimiento telúrico asoló gran parte de la ciudad de San Salvador.

El Hospital General entonces uno de los más grandes de la región- fue seriamente dañado al grado que hubo que desalojarlo completamente y reubicar a los pacientes, así como improvisar carpas en el parqueo del hospital, donde además se hallaba parte de los servicios administrativos. Debido a esta pérdida de infraestructura se instaló el Hospital de Especialidades, que como su nombre lo indica, es en donde se atendían muchas de las especialidades médicas; sus instalaciones fueron arrendadas al Ministerio de Salud Pública. El Hospital Médico Quirúrgico, sustituyó en su tiempo al Hospital General dañado por el terremoto, y es uno de los centros con mayor demanda y equipo moderno. También se construyó la Torre Oncológica (inaugurado como Unidad de Oncología) donde se atiende a personas con cáncer. Aquí se encuentra el equipo de cobaltoterapia más moderno de Centroamérica.

Para la atención de la población femenina e infantil se inauguró el Hospital Materno Infantil “1º. de Mayo”, donde se atiende todo lo relacionado a enfermedades específicas de la mujer, cuidados pre y post natales.

La Institución ha buscado apearse a los adelantos tecnológicos y mejorar su infraestructura para beneficio de los trabajadores, los derechohabientes y su núcleo familiar.

El ISSS cuenta a nivel nacional con 11 Hospitales, 32 Unidades Médicas, 33 Clínicas Comunales y 197 Clínicas Empresariales, 1 Unidad de Medicina Física; además de seis Farmacias Generales, Unidad de Atención al Usuario, Unidad de Pensionados, y oficinas administrativas.

Es indudable que el Seguro Social se ha convertido en una institución indispensable en nuestra sociedad, no sólo porque conlleva una filosofía de protección al trabajador en el ámbito de salud y laboral, sino porque en el mismo hay tres principios fundamentales que respetar: Universalidad, Solidaridad y Equidad.<sup>74</sup> Asimismo, el Seguro Social cobra gran importancia en un país como el nuestro, donde se da un acelerado crecimiento de la población y, por ende, se requiere de nuevos programas encaminados a garantizar la salud del ciudadano, como una mejor y ágil atención, gente profesional con especialización en sus respectivas áreas y sobre todo, que reconozcan su deber para con los derechohabientes.

Durante los años 90 el Instituto Salvadoreño del Seguro Social se perfilaba como una institución de enorme demanda y de gran función de servicio. Por ello proveyó en sus principales centros de atención de modernos equipos

---

<sup>74</sup> [http://www.issv.gov.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://www.issv.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84)

médicos, como fue el caso del Hospital Materno-Infantil “1º. de Mayo”, que cuenta con una Unidad de Neonatología, mediante la cual se protege aún más la vida de los recién nacidos.

De igual manera se adquirió la Unidad de Litotripsia Extracorpórea, la cual se brindaba sus servicios en el Hospital de Especialidades y cuya función es de eliminar los cálculos biliares sin necesidad de cirugía por medio de un equipo especial que únicamente lo posee el Instituto en toda Centroamérica.

Además se incorporó gradualmente a los menores de edad al régimen de la Seguridad Social, dando inicio en 1989 y culminando en 1996 cuando se atendía a los niños de los 0 a 6 años de edad. El derechohabiente ha recibido muchos beneficios de parte de nuestra Institución a lo largo de los años, tanto en lo administrativo como en lo médico.

Dentro del primer aspecto podemos mencionar la creación del sistema de facturación directa, a fin de brindar facilidades a los patronos en los trámites correspondientes al trámite de planillas e igualmente hacer cita de los diferentes programas que se ejecutan en beneficio social, entre éstos el de atención a la Tercera Edad.

También se cuenta con una Oficina de Prestaciones y Servicios Sociales a Pensionados, donde pueden desarrollar sus aptitudes artísticas en cualquier rama, con el auxilio de instructores especializados.

En cuanto a las prestaciones económicas, la Institución siguió trabajando para mejorar los beneficios de la familia salvadoreña; como por ejemplo el incremento del beneficio a la ayuda de auxilio de sepelio a pagar a los beneficiarios y familiares de los empleados asegurados al ISSS.

De igual forma se llevó a cabo la incorporación al régimen especial de salud del Seguro Social a los servidores de las Alcaldías Municipales de San Salvador, San Vicente, Ciudad Arce, San Francisco Gotera, San Pedro Perulapán, Candelaria de la Frontera y de San Juan Opico, las alcaldías de los municipios de Departamento de Sonsonate, quienes a partir de dicha fecha gozan de los beneficios y servicios de salud del ISSS.

En este periodo se realizó la gestión para la adquisición del inmueble para la instalación de la Unidad Médica y área de hospitalización de Santiago de María (Usulután) para acercar nuestros servicios y brindar una atención oportuna a los pacientes de dicha ciudad.

También se aprobó el proyecto de Atención Odontológica Preventiva a la población infantil asegurada, ofreciéndoles los servicios de profilaxis dentales, aplicaciones tópicas de fluoruro, sellado de fisuras en piezas molares y visitas efectuadas a las comunidades.

Durante esta época las autoridades del ISSS acordaron incorporar, según la vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones del régimen del Seguro Social, a los docentes pensionados del INPEP por invalidez, vejez o viudez, quienes a partir de esta fecha gozan de las prestaciones y beneficios de salud del Seguro social.

#### **4.1.4. Atención en salud al derecho-habiente**

Ya en el año 2004 se logró ampliar la cobertura pediátrica a los hijos de los asegurados de 6 hasta 12 años de edad; inscribiéndose de junio de 2004 a diciembre de 2008, un total de 306,627, y el total de consultas en medicina general y pediátrica brindada fue de 516,296.

En este año se llevó a cabo también la firma del convenio para el desarrollo del Programa Nacional de Vacunación e Inmunizaciones en colaboración con el MSPAS, con el fin de garantizar la vacunación universal a todos los grupos de edad y en riesgo, además del cumplimiento de la norma nacional. Este convenio ha permitido además una disminución de costos en la adquisición de los insumos, garantizando la permanente y eficiente provisión de medicamentos biológicos de calidad en los diversos centros de atención.

Otra acción importante en este año fue el convenio para asegurar insumos médicos para pacientes con VIH/SIDA; el cual se suscribió con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tiene como objetivo la adquisición de compra a bajo precio, de medicamentos para la atención de pacientes que sufren de SIDA y que están en tratamiento con el ISSS (1600 VIH positivos y 600 enfermos de SIDA para esa fecha).

El ISSS, realizó campañas nacionales de vacunación para la aplicación y uso de las nuevas vacunas en el país, entre ellas destacan la vacuna contra la Influenza Estacional que fue aplicada a un total de 13,798 niños de 6 meses a 23 meses de edad y 44,211 adultos mayores de 60 años. Se aplicaron 36,273 dosis de vacuna para el control de Rotavirus en niños de 2 meses a menores de 6 meses. Cabe mencionar que se han alcanzado coberturas útiles del 100% en recién nacidos vivos de la vacuna BCG.

#### **4.2. El ISSS en la actualidad**

Durante 2005, con el objetivo de mejorar la atención a los derechohabientes y a su grupo familiar, el Seguro Social inició la implementación de una serie de estrategias para realizar el cambio del modelo tradicional de provisión de servicios de salud bajo un modelo de atención preventivo de Salud Familiar.

Para ello se oficializaron las labores de 7 nuevas clínicas comunales en Ciudad Merliot, Santo Tomás, Sitio del Niño, Olocuilta, Santa Rosa de Lima, Las Victorias y San José. Mientras tanto, las 31 Clínicas Comunales ya existentes fueron incorporadas a este nuevo modelo.<sup>75</sup> Desde entonces, el ISSS cuenta con 38 centros que brindan atención integral de salud familiar a nivel nacional. En este mismo año se puso en marcha el proyecto de los Centros de Atención de Día para los Adultos Mayores del ISSS, denominados CAD. Dichos centros consisten en un espacio físico propio para los Adultos Mayores, en donde puedan realizar actividades recreo-educativas y que compartan experiencias de vida junto a personas su misma condición, para lograr un envejecimiento con dignidad y buena calidad de vida.

Para el año 2005 la Institución adquirió un Acelerador Lineal, el cual fue habilitado en las instalaciones para su funcionamiento; además se capacitó al personal, y finalmente en mayo de 2006 comenzaron los tratamientos con el primer paciente, inaugurando la implementación de la primera etapa de terapias con un promedio de atención de 38 pacientes diarios. La inversión alcanzó el orden de 3.6 millones de dólares.

Los beneficiarios del uso de esta nueva tecnología son pacientes con cáncer de pulmón, próstata, tumores de cerebro, mamas, linfomas, entre otros. Además, se inauguraron los Centros de Chequeo del Adulto Hombre para asegurados entre 20 y 59 años de edad, ubicados en Metro Sur, Metrópolis, Unicentro, Merliot y Santa Ana. En estos centros preventivos dirigidos principalmente para la población masculina, se realizan los exámenes pertinentes para determinar el riesgo a padecer de enfermedades crónicas

---

<sup>75</sup> [http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84)

tales como hipertensión arterial y/o diabetes mellitus, obesidad, sobre peso, dislipidemia. Actualmente estos centros ya incluyeron la atención a la mujer que comprenden el mismo rango de edad y que también son atendidas bajo la premisa de la prevención.

En cuanto a la infraestructura de salud, en el año 2005 se iniciaron las labores para la construcción, mejoramiento, readecuación y equipamiento de 9 centros de atención cuya inversión asciende a \$78,182,145 con los cuales se espera beneficiar a 1.3 millones de derechohabientes.

Los proyectos inaugurados en el período 2007- 2008 fueron los siguientes:

- a. Hospital Regional Sonsonate.
- b. Unidad Médica Soyapango.
- c. Unidad Médica Quezaltepeque.
- d. Hospital Policlínico Arce.
- e. Unidad Médica de Chalchuapa.
- f. Unidad Médica 15 de Septiembre.
- g. Unidad Médica de San Miguel.
- h. Unidad Médica de Ilopango.

#### **4.2.1. Equipamiento del ISSS**

Para más beneficios a los pacientes, se adquirió equipos médicos de última tecnología para el funcionamiento óptimo de los centros de atención, enfocados a mejorar la calidad de los servicios que se brindan en los hospitales de referencia nacional. Desde finales del año 2007 al 2008 se formuló un Plan de Restitución de Equipo Médico para el funcionamiento de los servicios de salud a corto, mediano y largo plazo.

En el marco de este plan se obtuvo la adquisición de un Enteroscopia (primero en el Itzmo) con el que se fortaleció el servicio de Gastroenterología en el Consultorio de Especialidades. El Enteroscopia facilita el acceso al intestino delgado mediante una cápsula que contiene una cámara de video; este aparato utiliza fibra óptica flexible que permite tener un panorama completo, como también tiene función de toma de biopsia para pólipos (lesiones con sospecha de cáncer). En febrero de 2007 inició el funcionamiento también del “Litotriptor” en el Hospital Roma. Este equipo de alta tecnología brinda un beneficio a los pacientes con problemas de cálculos renales y biliares, ya que los pacientes no son sometidos a riesgo quirúrgico y el tiempo de recuperación es menor disminuyendo el período de incapacidad temporal. También en 2007 se comenzó la ejecución de acciones estratégicas para prevenir la morbilidad-mortalidad en pacientes con riesgo cardiovascular, por lo cual se implementó en la red de servicios de salud las Clínicas Metabólicas, en las que se atienden a pacientes con enfermedades crónicas y metabólicas (Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus, Dislipidemias e Hiperuricemia).<sup>76</sup>

En la actualidad se cuenta con 72 clínicas a nivel nacional, las cuales funcionan dentro de las Unidades Médicas y Clínicas Comunes. En este mismo año a los derechohabientes se les proporcionó el acceso a prestaciones económicas de acuerdo a lo dispuesto en la Ley y Reglamento del ISSS, las cuales consisten en el pago de subsidios por incapacidad temporal, pensiones por riesgo profesional y auxilio de sepelio.

Para certificar la preparación del personal médico y odontológico dentro del ISSS, la institución ratificó el Convenio de Cooperación para la Acreditación

---

<sup>76</sup> [http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84)

Académica Universitaria de la Universidad de El Salvador. El acuerdo permitirá entre otras cosas que los profesionales obtengan una formación reforzada con asistencia técnica, administrativa e integral para el desarrollo del programa de especialidades médicas en beneficio de los derechohabientes.

Asimismo, se efectuaron varios otros convenios de cooperación entre el ISSS e instituciones que cuidan el bienestar de la salud pública en el país. Entre los documentos suscritos se encuentran: Firma de Convenio entre autoridades del ISSS, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y representantes del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), con el propósito de agilizar las gestiones de adquisición de insumos anticonceptivos a nombre del país para el programa de planificación familiar del Instituto a nivel nacional.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, firmaron en agosto de 2007 el Convenio Específico para la Provisión de Servicios de Salud a la Población Salvadoreña. Este compromiso permite que ambas instituciones trabajen juntos por la salud de los salvadoreños, y para garantizar a la población asegurada, y población general (que consulta en la red pública), contar con los oportunos servicios de salud que ambas instituciones proporcionan de forma complementaria de acuerdo a las necesidades, condiciones y regulaciones vigentes convenidas.

Durante 2007, se llevó a cabo la firma de 31 convenios con diferentes empresas para fomentar la cultura de vejez. Cuyo objetivo es fomentar una cultura de vejez entre los empleados de las empresas que se encuentran cerca de la edad de jubilación, a fin de prepararlos en la adaptación de su nuevo estilo de vida. Además se otorgó el pago del subsidio del 100% por

licencia de maternidad, en el marco del programa “Alianza por la Familia” del gobierno de turno, el cual se hizo efectivo a finales de 2007 y consiste en el pago del subsidio del 100% por licencia de maternidad a todas aquellas mujeres embarazadas que son cotizantes activas, haciendo efectivos los pagos a partir de enero 2008.

Durante el 2008 la medida benefició de manera directa a más de 16.4 mil mujeres trabajadoras y cotizantes activas, con lo cual el ISSS ha realizado un desembolso anual de aproximadamente \$13.5 millones de dólares.

#### **4.2.2. Beneficios y prestaciones en la atención en salud**

Durante el año 2008 se obtuvo la adquisición y puesta en funcionamiento de la Bomba de Cobalto, la cual se encuentra en funcionamiento en el Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del ISSS (único establecimiento especializado para el tratamiento de las enfermedades oncológicas en todo el país), brindando servicio a derechohabientes y pacientes de la red pública (convenios con el MSPAS). Este equipo mejora la atención de radioterapias a pacientes con cáncer, logrando reducir el tiempo de espera. En el mismo año también se incorporó al régimen de salud del ISSS, a los Atletas de Alto Rendimiento bajo la tutela del INDES. Esta acción se concretizó mediante la firma del “Convenio para la Prestación de Servicios de Salud para Atletas de Alto Rendimiento ISSS-INDES”. Se incorporaron a este beneficio 230 deportistas provenientes de 25 federaciones, quienes por su nivel de excelencia en la rama deportiva que practican representan al país en eventos deportivos internacionales. Además se llevó a cabo la puesta en ejecución del Sistema Administrativo Financiero (SAFISSS), el cual ha permitido la automatización de los Procesos Administrativos Financieros en las áreas de Planificación de Compras, Adquisición de Bienes y Servicios, Almacenaje,

Gestión Financiera Contable y Planificación Institucional que se realizó mediante la implantación de un sistema integrado que permite ordenar y agilizar el procesamiento y ejecución de los procesos administrativos del Instituto, los cuales son críticos para la eficiente gestión de salud.

El sistema permite la generación de información oportuna para la toma de decisiones, manteniendo la integración funcional y técnica con los sistemas normativos SIRH y SAFI del Ministerio de Hacienda. La inversión en este proyecto ascendió a 2.92 millones de dólares. Los principales procedimientos que fueron automatizados con el sistema son los siguientes:

- a. Procesos Financieros: Tesorería, Cuentas por Pagar, Costos, Presupuesto, Inversiones, Contabilidad, Activo Fijo y Administración de Cuentas por Cobrar.
- b. Procesos de Logística de Abastecimiento: Inventarios, Compras, Contratos y Planificación de Compras.
- c. Procesos de Planificación y Evaluación Institucional.

### **4.3. El ISSS como uno de los mayores compradores del Estado**

#### **4.3.1. Órganos superiores del ISSS**

Los órganos superiores del Instituto son: el Consejo Directivo y la Dirección General.<sup>77</sup>

El Consejo Directivo será la autoridad superior en el orden administrativo, en el financiero y en lo técnico. Estará integrado en la forma siguiente:

---

<sup>77</sup> Artículo 7, Ley del Seguro Social, Decreto Legislativo N° 1263, del 19 de agosto de 1980.

- a) el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y en su defecto el Subsecretario del Ramo;
  - b) cuatro miembros gubernamentales, uno por cada Ministerio: Hacienda, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social y Economía;
  - c) dos miembros representantes de los trabajadores, elegidos por los Sindicatos de los Trabajadores;
  - ch) dos miembros representantes patronales, elegidos por las organizaciones patronales más caracterizadas;
  - d) un miembro representante del Colegio Médico de El Salvador;
  - e) un miembro representante de la Sociedad Dental de El Salvador; y
  - f) el Director General del Instituto y en su defecto, el Subdirector General.
- Entre las atribuciones y deberes del Consejo Directivo se encuentran:<sup>78</sup>

Estudiar y aprobar el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Instituto, con base en el anteproyecto que deberá presentarle el Director General oportunamente. El período presupuestario será de un año, comenzando el primero de enero y terminando el treinta y uno de diciembre. El costo de la administración del Instituto y de las prestaciones que otorgue, se financiará con los siguientes recursos<sup>79</sup>:

- a) las cotizaciones que conforme a la Ley y los reglamentos deban aportar los patronos, los trabajadores y el Estado;
- b) las rentas, intereses y utilidades provenientes de las inversiones, de las reservas y fondos de excedentes;
- c) los subsidios y los bienes que adquiera a título de herencia, donación o legado;

---

<sup>78</sup> Artículo 14, ibídem.

<sup>79</sup> Artículo 25, ibídem.

ch) el producto de las multas e intereses impuestos de conformidad con la presente ley y los reglamentos, y

d) otros ingresos que obtenga a cualquier título. Los recursos de cada programa se destinarán exclusivamente a los fines establecidos en dicho programa conforme a la ley y a los reglamentos y se distribuirán en la forma prescrita por ellos.

#### **4.3.2. Política Anual de Compras**

De conformidad a lo establecido en los artículos 167, ordinal 8º de la Constitución de la República y 6 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), el Consejo de Ministros es responsable de aprobar la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública.<sup>80</sup>

La Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), adscrita al Ministerio de Hacienda, velará por el cumplimiento de esta política y le dará seguimiento conforme al artículo 6 letra “b” de la LACAP, por lo tanto, todas las Instituciones obligadas a su cumplimiento deberán atender los lineamientos propuestos por la UNAC en el ejercicio de sus facultades legales.

Por lo anterior, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social a efecto de realizar un adecuado proceso de programación de sus adquisiciones y contrataciones debe aplicar los lineamientos básicos de la presente Política Anual de Compras.

---

<sup>80</sup> Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública 2015.

#### 4.3.3. Compras realizadas por el ISSS en 2015

Para tener una idea de las compras realizadas por el ISSS en el último año (2015), vamos a reflejar los siguientes datos<sup>81</sup>:

Sumario por objeto de gasto:

Objeto de gasto	Monto	%
<b>Total</b>	\$141,638,510.40	100.00%
<b>Bien</b>	\$117,931,752.00	100.00%
<b>Obra</b>	\$ 1,981,830.40	1.40%
<b>Servicio</b>	\$ 21,724,928.00	0.00%

Sumario por forma de contratación

Forma de contratación	Monto	%
<b>Total</b>	\$141,638,512.00	100.00%
<b>Contratación Directa (CD)</b>	\$ 68,172,376.00	48.13%
<b>Libre Gestión</b>	\$ 574,256.19	0.41%
<b>Licitación Pública (LP)</b>	\$ 72,891,880.00	51.46%

#### 4.3.4. Comparativo de los montos adjudicados entre los años 2014 y 2015<sup>82</sup>:

Licitaciones y concursos

Mes	2014	2015
	\$73,140,704.00	\$82,414,640.00
<b>Enero</b>	\$ 3,111,067.25	\$ 3,872,793.50
<b>Febrero</b>	\$ 6,431,041.00	\$ 40,487.01
<b>Marzo</b>	\$ 9,662,663.00	\$ 4,622,086.50
<b>Abril</b>	\$ 1,889,971.38	\$ 2,327,717.00
<b>Mayo</b>	\$ 2,913,798.25	\$ 3,012,769.50
<b>Junio</b>	\$ 1,993,365.75	\$10,079,018.00
<b>Julio</b>	\$12,230,260.00	\$39,926,212.00
<b>Agosto</b>	\$ 2,891,933.50	\$ 2,666,210.00
<b>Septiembre</b>	\$14,439,327.00	\$ 6,168,382.50
<b>Octubre</b>	\$ 5,487,882.50	\$ 2,719,685.25

<sup>81</sup> [https://www.comprasal.gob.sv/comprasal\\_web/est\\_sumarios\\_01.jsf](https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/est_sumarios_01.jsf)

<sup>82</sup> [https://www.comprasal.gob.sv/comprasal\\_web/est\\_listados\\_01.jsf](https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/est_listados_01.jsf)

<b>Noviembre</b>	\$ 8,350,217.50	\$ 532,198.06
<b>Diciembre</b>	\$ 3,739,172.50	\$ 6,447,072.00

Libre gestiones

<b>Mes</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
	\$10,643,410.00	\$11,939,328.00
<b>Enero</b>	\$ 564,933.88	\$ 574,256.19
<b>Febrero</b>	\$ 809,723.62	\$ 635,134.88
<b>Marzo</b>	\$ 1,278,379.38	\$ 1,089,952.50
<b>Abril</b>	\$ 1,103,178.62	\$ 1,216,982.88
<b>Mayo</b>	\$ 558,001.12	\$ 950,139.94
<b>Junio</b>	\$ 904,503.81	\$ 1,650,705.50
<b>Julio</b>	\$ 1,179,927.88	\$ 1,427,435.50
<b>Agosto</b>	\$ 524,408.38	\$ 606,542.25
<b>Septiembre</b>	\$ 1,089,807.75	\$ 936,235.81
<b>Octubre</b>	\$ 911,524.25	\$ 758,500.12
<b>Noviembre</b>	\$ 1,204,363.88	\$ 1,308,765.88
<b>Diciembre</b>	\$ 514,656.81	\$ 784,676.06

Contrataciones directas

<b>Mes</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
	\$69,155,688.00	\$17,373,360.00
<b>Enero</b>	\$ 242,825.00	\$ 6,197,647.50
<b>Febrero</b>	\$ 224,443.53	\$ 3,072,988.25
<b>Marzo</b>	\$ 2,030,916.88	\$ 0.00
<b>Abril</b>	\$ 286,757.88	\$ 1,695,101.25
<b>Mayo</b>	\$ 0.00	\$ 104,211.70
<b>Junio</b>	\$ 3,326,372.75	\$ 195,000.00
<b>Julio</b>	\$ 55,062,560.00	\$ 3,279,369.00
<b>Agosto</b>	\$ 61,497.08	\$ 0.00
<b>Septiembre</b>	\$ 67,892.50	\$ 749,776.19
<b>Octubre</b>	\$ 3,199,851.50	\$ 1,346,899.75
<b>Noviembre</b>	\$ 4,085,721.75	\$ 333,605.75
<b>Diciembre</b>	\$ 566,848.00	\$ 398,759.56

#### 4.4. Principales procesos por tipo de Institución (Autónomas) en 2015<sup>83</sup>

##### 4.4.1. Instituciones Autónomas con mayores montos en procesos de licitaciones

Institución	Monto
Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)	\$95,297,696.00
Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	\$82,414,632.00
Policía Nacional Civil (PNC)	\$31,743,974.00
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	\$29,913,378.00
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	\$28,472,402.00
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM)	\$23,620,992.00
Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR)	\$ 7,895,842.00
Centro Nacional de Registros (CNR)	\$ 5,959,584.00
Universidad de El Salvador (UES)	\$ 5,195,960.00
Fondo Social para la Vivienda (FSV)	\$ 5,053,352.00

##### 4.4.2. Instituciones Autónomas con mayor cantidad de procesos en licitaciones

Institución	Cantidad
Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	148
Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)	91
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	73
Policía Nacional Civil (PNC)	35
Universidad de El Salvador (UES)	32
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM)	23
Fondo Social para la Vivienda (FSV)	23
Centro Nacional de Registros (CNR)	20
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	20
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	20

##### 4.4.3. Instituciones Autónomas con mayores montos en procesos de libre gestión

Institución	Monto
Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	\$11,939,327.00

<sup>83</sup> [https://www.comprasal.gob.sv/comprasal\\_web/est\\_tops\\_ins\\_01.jsf](https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/est_tops_ins_01.jsf)

<b>Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)</b>	\$ 7,328,047.50
<b>Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)</b>	\$ 2,936,834.25
<b>Superintendencia del Sistema Financiero</b>	\$ 2,332,088.00
<b>Centro Nacional de Registros (CNR)</b>	\$ 2,153,888.00
<b>Policía Nacional Civil (PNC)</b>	\$ 2,059,867.88
<b>Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR)</b>	\$ 1,838,480.00
<b>Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR)</b>	\$ 1,738,679.88
<b>Banco de Fomento Agropecuario (BFA)</b>	\$ 1,653,629.75
<b>Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)</b>	\$ 1,601,317.75

#### 4.4.4. Instituciones Autónomas con mayor cantidad de procesos de libre gestión

<b>Institución</b>	<b>Cantidad</b>
<b>Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)</b>	3,506
<b>Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)</b>	890
<b>Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)</b>	861
<b>Superintendencia del Sistema Financiero</b>	849
<b>Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ)</b>	834
<b>Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)</b>	777
<b>Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)</b>	752
<b>Policía Nacional Civil (PNC)</b>	734
<b>Dirección Municipal para la Gestión Sustentable de Desechos Sólidos</b>	714
<b>Centro Nacional de Registros (CNR)</b>	683

#### 4.4.5. Instituciones Autónomas con mayores montos en procesos de contratación directa

<b>Institución</b>	<b>Monto</b>
<b>Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)</b>	\$17,373,360.00
<b>Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)</b>	\$ 6,004,977.50
<b>Policía Nacional Civil (PNC)</b>	\$ 3,256,401.25
<b>Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA)</b>	\$ 2,873,252.00
<b>Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)</b>	\$ 2,781,280.25
<b>Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)</b>	\$ 630,938.38

<b>Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR)</b>	\$ 564,992.94
<b>Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM)</b>	\$ 511,035.66
<b>Fondo Social para la Vivienda (FSV)</b>	\$ 349,763.81
<b>Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)</b>	\$ 337,769.59

#### **4.4.6. Instituciones Autónomas con mayor cantidad de procesos de contratación directa**

<b>Institución</b>	<b>Cantidad</b>
<b>Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)</b>	33
<b>Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)</b>	10
<b>Banco de Fomento Agropecuario (BFA)</b>	8
<b>Policía Nacional Civil (PNC)</b>	7
<b>Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)</b>	6
<b>Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)</b>	5
<b>Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)</b>	5
<b>Universidad de El Salvador (UES)</b>	5
<b>Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM)</b>	4
<b>Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR)</b>	4

## **CAPITULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1. Conclusiones**

Las compras y contrataciones de la Administración Pública constituyen un componente clave del gasto público. De manera que su utilización eficiente, es un aspecto esencial de la política fiscal y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo de los países, en especial, en El Salvador. La Ley de Contrataciones y Adquisiciones de la Administración Pública, permite a las instituciones estandarizar los procedimientos para facilitar la aplicación de medidas y a unificar criterios; así como también determinar el marco de referencia en el cual debe proceder cada institución en materia de adquisiciones y contrataciones, facilitando así, el desarrollo y la simplificación de las prácticas de trabajo que sirven como una herramienta más de supervisión y control para poder impugnar cualquier actuación ilegal de la Administración.

Se concluye que estas nuevas reformas deben respetar los principios aceptados internacionalmente para todo sistema de adquisiciones y contrataciones públicas: transparencia, competencia, debido proceso, publicidad, eficiencia y rendición de cuentas.

Todo con el fin de garantizar que las reformas sean para fortalecer el marco normativo vigente y no para desnaturalizarlo al grado que pierda su razón de ser.

La importancia de dichas reformas es que el país cuente con un marco normativo moderno que dé las herramientas necesarias para que se consolide un sistema nacional de compras y adquisiciones de la

administración pública que garantice el buen manejo de los fondos públicos. La corrupción se desarrolla constante en nuestras instituciones, por lo que toda reforma legal debe asegurar los mecanismos que garanticen transparencia y rendición de cuentas como ruta segura para eliminar la corrupción e impregnar de mayor legitimidad las actuaciones públicas.

Al observar el listado de casos de contrataciones directas se advierte que no están debidamente justificadas, por lo que siendo la contratación directa una situación excepcional, los funcionarios deberán motivar suficientemente su utilización. Además, deberán publicar dicha resolución razonada; así como todos los elementos esenciales del proceso de licitación.

En relación a las micro y pequeñas empresas, las reformas también obligan a las entidades de la administración pública y municipalidades a facilitar el acceso a estas empresas para que puedan cumplir con la normativa correspondiente y así puedan tener acceso efectivo en los procesos de compra, por lo que la UNAC deberá dictar anualmente las políticas y lineamientos para tal fin. Pudiendo las micro y pequeñas empresas agruparse o asociarse para poder presentar ofertas de productos y servicios a las instituciones del Estado

Con estas reformas se busca garantizar que las empresas que están ubicadas geográficamente en el lugar donde se realizará la contratación, sean favorecidas con las contrataciones a fin de apoyar la dinamización de las economías locales y nacionales siempre que se cumplan con los requisitos de calidad requeridos. En cuanto a los montos de contratación, éstos se han ampliado para el caso de las libres gestiones porque permite

mayor agilización en los procesos de adquisición para evitar pasar por los trámites de licitación que en ocasiones se vuelven engorrosos para los proveedores.

## **5.2. Recomendaciones**

El artículo 68 de la LACAP establece la obligatoriedad de publicar las convocatorias de los procesos de libre gestión en COMPRASAL, tomando en cuenta que muchos procesos por esa modalidad de compra, son de baja cuantía en lo que a su presupuesto respecta, se recomienda que solo se publiquen los procesos de libre gestión, cuyo presupuesto sea superior al equivalente a los 10 salarios mínimos.

El artículo 2 letra “e” de la LACAP, establece como sujeta de la aplicación de la ley, las contrataciones por mercado bursátil; sin embargo, se recomienda que se excluyan los procesos de contratación utilizando dicha modalidad porque contraviene el principio de publicidad que establece la LACAP en su artículo 1 debido a que no todos los interesados tienen conocimiento de las convocatorias para participar en dichos procesos.

El artículo 72 letra “k” establece la procedencia de adquirir medicamentos por contratación directa; no obstante, las instituciones de salud pública ya no realizan licitaciones públicas sino que los medicamentos los compran aplicando la contratación directa, lo que debería ser la excepción, ya que la modalidad que debe prevalecer es la licitación pública de acuerdo al artículo 2345 de la Constitución de la República. Que en COMPRASAL, se deberían publicar los nombres de las empresas que presentaron ofertas y los montos de sus ofertas económicas para el caso de licitaciones o concursos públicos. Lo anterior haría más transparente el proceso de contratación.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros:

Alessandri Rodríguez, Arturo Y Manuel Somarria Undurraga. Curso de Derecho Civil. Redactado por Antonio Vodanovic H. Tomo IV. Editorial Nacimiento. Chile 1942.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Tomo I, Tercera Edición, entrada 'ética'. Fondo de Cultura Económica. México, 2002.

Brewer-Carias Y Randolph, Allan. *Política, Estado y administración pública*. Edita: Institución Nacional de Administración Pública de América Latina Caracas, Ateneo de Caracas. 1979.

Canasi, José. Derecho Administrativo. Volumen II, parte especial de Los Servicios Públicos, El Acto Administrativo y los Contratos Administrativos. Ediciones Depalma, Buenos Aires. Argentina.

C.Salazar.Org. *Teología he Historia. Historia De La Administración En Las Antiguas Civilizaciones*, 2007.

Diez, Manuel María. *Derecho Administrativo*. Tomo II. Editorial Plus Ultra, Viamonte, Buenos Aires, Argentina, 1989.

Escobar, Juan Benjamín, *Consideraciones sobre la ley de suministro, tesis de grado*, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1970.

Fernández De Velasco, Recadero. *Los Contratos Administrativos, Edita: Institución Nacional de Administración Pública de América Latina* Caracas, Ateneo de Caracas. 1979.

García De Enterria; Eduardo; Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 8va Edición, Editorial Civitas. Madrid España.

Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I, 7a Edición, Edit. Instituto de Estudios Jurídicos, Madrid, España. 1976.

Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Parte General Conclusiones Volumen II, Cuarta Edición. Editorial Gráficos Hergon". Instituto De Estudios Políticos, Madrid 1976.

Meza Barros, Ramón. "*Manual de Derecho Civil*". *De las Fuentes de las Obligaciones. Tomo I y II*. Editorial jurídica de Chile. Quinta edición, 1976.  
Llambias, Jorge Joaquín, *Tratado de Derecho Civil, Parte General*, t.I, Buenos Aires, 1961.

Parejo Alfonso, Luciano, *El Derecho Público de Finales de Siglo*, dirigido por Eduardo García de Entería y Manuel Clavero Arévalo, Editorial Civitas S.A., Madrid, 199.

Rodriguez, Alessandri, Arturo Y Somarriva Undurraga, Manuel. “*Curso de Derecho Civil*”. Redactado por Antonio Vodanovic H. Tomo IV. Editorial Nacimiento Chile 1942.

Rubert, Juan Migallon. *Haciendas y Contratos Locales*. Editorial Dilex, S.L. C) *Elementos de los Contratos Administrativos*.

Sáenz Bellanger, Rodolfo, *Contratación Administrativa en Centroamérica: Procedimientos en Licitaciones y Adquisiciones para Proyectos de Desarrollo*. Edición 2006.

Secaira Durango, Patricio, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Editorial Universitaria, Quito, 2004.

*Cátedra de Derecho Administrativo III, Categoría Derecho Administrativo*. Universidad Autónoma De México, Instituto de investigaciones jurídicas, diccionario jurídico mexicano 2º edición, Editorial Porrúa, 1988.

Vicher García, Mónica Diana. Universidad Autónoma de México. *Evolución y prospectiva de la Administración Pública en Hispanoamérica*, documento pdf Revista Electrónica del Centro de Estudios de la Administración Pública, Encrucijada, Segundo número, 2009.

### **Legislación:**

Constitución de la República, año 1983.

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

Ley de Suministros, Decreto Legislativo No.100, de fecha 27 de dic. 1939, D.O. No.3 Tomo No. 128, de fecha 4 de enero de 1940.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

**Decretos:**

Decreto Legislativo No. 20, de fecha 09 de octubre de 1990, Diario Oficial No. 264, Tomo No. 309, de fecha 20 de noviembre de 1990.

Decreto Constituyente No. 38, de fecha 15 de diciembre de 1983, publicado en D.O. No. 234, Tomo No. 281 del 16 de diciembre de 1983; y sus reformas.

Decreto Ejecutivo No. 53, de fecha 10 de abril de 2013, publicado en D.O. No.71, Tomo 399 del 19 de abril de 2013.

Decreto Legislativo N°84 Diario Oficial No.159, tomo No. 332, de fecha 28 de agosto de 1996.

Decreto Legislativo No.100, de fecha 27 de dic. 1939, D.O. No.3 Tomo No. 128, de fecha 4 de enero de 1940.

Decreto Legislativo No. 555, de fecha 17 de diciembre de 2004. Publicado en Diario Oficial No. 17, Tomo 366 de fecha 25 de enero 2005.

Decreto Legislativo No.725 de fecha 18 de mayo de 2011. Publicado en el D.O. No. 102, tomo No. 391 de fecha 02 de junio de 2011.

**Jurisprudencia:**

Sala de lo Contencioso Administrativo Ref. 41-E-99, de fecha veintiocho de julio del año dos mil.

Líneas y Criterios Jurisprudenciales, Sentencia de Amparos ref. 321-2000 de fecha 18 de Diciembre de 2001.

Líneas y Criterios Jurisprudenciales, Sentencia en el proceso de amparo Ref. 151-97 del 08 de diciembre de 1998.

**Otros Documentos:**

“Manual de Procedimientos para el ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública/2013

Sistema Electrónico de Compras Públicas en El Salvador (COMPRASAL).

Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública 2014.

**Diccionarios:**

Cabanellas José Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Edit. Heliasta 1998, XXVI Edición. Tomo VI.

Canto-Sperber, Monique, Diccionario de Ética y de Filosofía Moral, Tomo I, entrada ‘Deontologismo’, Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

### **Sitios Web:**

<http://www.iadsargentina.org/pdf/IADSMannual%20interiores%20corregido%20071108.pdf>. Pág. Web consultada 15 de octubre de 2014. 3:50 pm.

<http://business-ethics.com/2010/05/13/1028-procter-gamble-introduces-environmental-scorecard-for-suppliers>. Pág. Web consultada 15 de octubre de 2014. 4:20 pm.

[www.ricg.org](http://www.ricg.org). Pág. Web consultada 15 de octubre de 2014. 4:55 pm.

<http://www.ricg.org/es/pages/integrantes.aspx>. Pág. Web consultada 17 de octubre de 2014. 9:50 pm.

[http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84)

[http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84)