

# CRITERIOS DE TRANSPARENCIA EN PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA



**Acción  
Ciudadana**



**JUNIO 2022**



## CRITERIOS DE TRANSPARENCIA EN PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA

Acción Ciudadana - Observatorio Para el Fortalecimiento Institucional.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

### **Fecha de Publicación:**

El Salvador, San Salvador, junio 2022.

### **Coordinador de Investigación:**

Eduardo Salvador Escobar Castillo.

### **Investigadores:**

René Valiente y Aura Silva.

## Contenido

1. PRESENTACIÓN.....	1
2. INTRODUCCIÓN .....	2
3. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA CON MARCO JURÍDICO ESPECÍFICO. ....	5
3.1. Desplazamiento de la LACAP .....	7
3.2. Límites a los controles democráticos y la función de la CCR.....	8
3.3. Reducción de las garantías individuales .....	10
3.4. Régimen tributario y de concesiones .....	11
3.5. Impacto ambiental .....	12
3.6. Instrumentalización electoral de los proyectos .....	13
3.7. Afectación a la competencia y libre mercado .....	13
4. ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA PARA LA OBRA PÚBLICA .....	14
4.1. Estándar internacional sobre transparencia en la obra pública.....	14
4.2. Criterios CoST de transparencia activa.....	16
4.3. Aplicación de la metodología CoST en El Salvador.....	18
5. CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA EN LOS PROYECTOS.....	18
5.1. Niveles de cumplimiento observados .....	21
6. CONCLUSIONES .....	23
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	25

## 1. PRESENTACIÓN

La inversión pública en infraestructura genera múltiples beneficios a la población, sin embargo, los ámbitos de contrataciones y de obra pública son particularmente proclives a sufrir actos de corrupción. Partiendo de la relevancia de la ejecución de proyectos de obra pública, es necesario reforzar los mecanismos de prevención y combate a la corrupción, a fin de asegurar los múltiples beneficios de tales proyectos y minimizar los espacios para la corrupción.

En este contexto, a continuación, se presenta un análisis realizado desde la sociedad civil sobre el marco jurídico recientemente aprobado para los proyectos denominados Aeropuerto del Pacífico, Tren del Pacífico y construcción de centros penales. Además, se evalúa el nivel de transparencia de dichos proyectos. Con este ejercicio se pretende señalar aspectos a mejorar en las leyes especiales formuladas, a efecto de brindar insumos para la implementación de criterios de transparencia en la ejecución y aprovechamiento de los referidos proyectos.

## 2. INTRODUCCIÓN

La inversión pública en infraestructura reporta importantes beneficios para la población en múltiples aspectos como la generación de empleos directos e indirectos, el mejoramiento de las condiciones de vida, mayor acceso a servicios públicos, entre otros<sup>1</sup>. Sin embargo, este ámbito también es particularmente susceptible a la corrupción, especialmente cuando los proyectos se implementan sin la aplicación de criterios de transparencia y legalidad.

Si bien las características propias y las modalidades de implementación de la corrupción hacen difícil calcular económicamente su impacto en la economía nacional, se estima que los salvadoreños anualmente pagan el equivalente al 16% del presupuesto general del Estado únicamente en prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos (Umaña, 2020); mientras que del análisis de casos de corrupción conocidos y procesados, se ha concluido que los costos de la gran corrupción ascienden al 2.1% del PIB (López y Martínez, 2020). Por su parte, tanto la Organización de las Naciones Unidas como el Foro Económico Mundial coinciden en que la corrupción implica internacionalmente un lastre del 5% del PIB global (Urquilla, 2019).

En este contexto, hay que considerar que la disponibilidad presupuestaria para estas obras y los deficientes o ausentes controles sobre la materia, generan espacios para la desviación y abuso de poder, inflación de costes, compra de bienes y equipos innecesarios, inadecuados o de calidad inferior (Mellado, 2017).

Estas prácticas tienen efectos nocivos que impactan en distintos niveles, por una parte, el Estado es directamente afectado en términos económicos pues la corrupción tiene un alto costo, reduce la eficiencia de los servicios que brinda, aumenta los costos de transacción y ahuyenta la inversión privada (López y Martínez, 2020). Por lo tanto, además de los montos directamente desviados del erario hay que sumar los costos indirectos relativos al aumento de los precios de bienes, servicios y otras compensaciones que deben realizarse para llevar a cabo los proyectos pese a los impactos de la corrupción.

Asimismo, la corrupción en este sector también afecta a los particulares, puesto que los incrementos de los costos normales de una obra inciden en al menos dos vías, por una parte, respecto del ineficiente uso de los fondos públicos y por otro mermando la calidad de los bienes o servicios adquiridos por el Estado. Estos efectos nocivos irradian incluso el ámbito del mercado y la libre competencia, ya que los arreglos directos y fraudulentos entre

---

<sup>1</sup> Pese a lo positivo que puede resultar la inversión en obra pública, no debe perderse de vista aspectos como la necesidad y priorización de esas inversiones; es decir, analizar la necesidad de una obra junto con la evaluación de prioridades de inversión.

ofertantes y contratistas modifican las condiciones de la oferta y demanda, excluyendo a unos empresarios de contratar con el Estado y obligando a otros proveedores a modificar los precios de sus ofertas para competir, incluyendo en sus costos operativos las dádivas y otros gastos derivados del manejo corrupto de los proyectos.

En la región centroamericana no son pocos los casos de corrupción en el sector de las contrataciones y obras públicas que han sido identificados y en algunas ocasiones procesados. Por ejemplo, en 2017 se hizo público que en Guatemala operaba una red de sociedades fraudulentas por medio de las cuales se hacían circular transferencias monetarias destinadas al pago de sobornos relativos a proyectos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de dicho país (CentralAmerica Data, 2017).

Por otra parte, en Costa Rica se ha iniciado recientemente una investigación penal que incluye al actual Ministro de Obras Públicas y a un asesor cercano al Presidente de dicho país, a quienes presuntamente se les vincula en el denominado “caso Cochinilla”, sobre actos de corrupción relativos a la adjudicación de proyectos de mantenimiento vial, en los que se favoreció injustificadamente a ciertos ofertantes. Como resultado de tales investigaciones se capturó a un total de 19 empleados públicos y 14 empleados de las empresas privadas vinculadas al caso, mientras que las autoridades siguen investigando el presunto involucramiento de funcionarios de alto nivel (Jiménez, Recio y Lara, 2022).

El Salvador no se encuentra exento de casos similares entre los que se pueden citar los actos de corrupción cometidos en el marco del proyecto de construcción de la presa el Chaparral, o el correspondiente a la construcción del boulevard Diego de Holguín, ahora denominado Monseñor Romero, así como los casos ampliamente cubiertos por la prensa en materia de adquisiciones de bienes y obra pública realizadas durante la emergencia nacional por la COVID- 19; por ejemplo, para la edificación de parte de los cimientos del Hospital El Salvador se adjudicó un contrato a un postulante cuya oferta superaba por más de un millón de dólares al resto, sin que a la fecha haya sido posible verificar desde sociedad civil los criterios con los que se adoptó tal decisión (Lemus, Martínez y Valencia, 2020).

Puede citarse que por medio de una auditoría concurrente la Corte de Cuentas de la República identificó un total de 63 hallazgos, correspondientes a irregularidades advertidas en la ejecución del proyecto del Hospital El Salvador (Velázquez, 2021). De igual forma, se destaca que más del 66% de los procesos de adquisiciones y contrataciones realizados en el marco del abastecimiento de insumos médicos para hacer frente a la pandemia fueron objeto de investigación por parte de la Fiscalía General de la República (Cáceres, G. y Alvarado J. 2020). En este mismo sentido se destaca también que la Comisión Internacional

contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) identificó y presentó avisos de al menos doce casos de presuntos actos corrupción en instituciones públicas (Avelar, 2021).

Por otro lado, también hay que considerar la susceptibilidad que los proyectos de infraestructura a gran escala presentan a la injerencia de intereses de gobiernos extranjeros con afectaciones para los países supuestamente beneficiarios. No son pocos los ejemplos que pueden citarse, destacando el caso de Uganda, que luego de obtener financiamiento a través del banco estatal chino EXIM por una cantidad cercana a los \$207 millones para la expansión del aeropuerto internacional Entebbe (el único aeropuerto internacional del país) terminó cediendo su control a una empresa china, junto con otros bienes estratégicos al encontrarse en impago (Chaudhury, 2021).

Otra situación similar ocurrió en Sri Lanka, donde, luego de un endeudamiento continuado con instituciones chinas, el gobierno terminó viéndose obligado a renegociar su creciente deuda externa, lo que derivó en la concesión por 99 años de la administración del puerto de Hambantota a la empresa estatal china Harbour Engineering Company, en un acuerdo que le concede el control sobre la toma de decisiones y deja al Estado únicamente una representación del 15%, cabe mencionar que la construcción de dicho puerto había sido financiada por China, y aunque el acuerdo alcanzado amortizó la deuda en más de mil millones de dólares, la situación económica en que se encontraba Sri Lanka obligó a continuar el esquema de endeudamiento (Abi-Habib, 2018).

Estos ejemplos develan la estrategia de algunas potencias para expandir su influencia en zonas de interés económico, no solo a nivel comercial sino también político. La influencia que ejercen sobre mercados estratégicos le permite tener control sobre la cadena de suministros, a la vez que este poder económico les concede una posición política fortalecida, que utiliza para captar más mercados, controlar más rutas comerciales y acumular más poder (Barría, 2021).

En este esquema juegan un papel esencial las economías deprimidas con altos niveles de endeudamiento, las que, por ejemplo, caen en la llamada “trampa de la deuda china”, pues estos movimientos económicos y comerciales conllevan una importante carga política. Se destaca que los objetivos de este esquema son países pequeños con altos niveles de endeudamiento, a los que se les concede financiamiento para proyectos de infraestructura que difícilmente puedan ser pagados, con la intención de ampliar su influencia en el territorio del país receptor (Ruiz, 2020).

La situación económica salvadoreña no es ajena a la de los países que han sido objeto de este esquema económico – político, el alto nivel de endeudamiento y la debilidad institucional son condiciones que determinan la propensión a elevar los niveles de

endeudamiento con países como China, que ya se encuentran realizando obras de infraestructura en el país, y entre sus planes inversión incluyen otras obras similares (Barría, 2021), lo que no excluye la posibilidad de ser objeto también de otros países que pretenden fortalecer su presencia en Latinoamérica como es el caso de Rusia (Nikas y Troivanovski, 2022).

En este contexto, frente a los diversos espacios para la corrupción en la obra pública, y las gravosas consecuencias que esta acarrea, así como la experiencia internacional en términos de injerencia extranjera a partir de proyectos de infraestructura, es deber del Estado reforzar los mecanismos de prevención y combate a la corrupción con particular incidencia en este sector. Asimismo, el cumplimiento de estas obligaciones debe intensificarse en atención a la magnitud de las obras y el costo que reporten de los fondos públicos con independencia del origen de estos.

### 3. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA CON MARCO JURÍDICO ESPECÍFICO.

La actual legislatura, por iniciativa del Órgano Ejecutivo, ha adoptado como práctica recurrente la promulgación de leyes especiales para la construcción de ciertos proyectos de obra pública, entre estas se encuentran la Ley Especial para la Construcción de Centros Penitenciarios, la Ley para la Construcción, Administración, Operación y Mantenimiento del Aeropuerto Internacional del Pacífico, y Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico.

Las iniciativas de ley de los tres proyectos analizados fueron dadas a conocer el 19 de abril del presente año durante la quincuagésima segunda sesión plenaria ordinaria de la Asamblea Legislativa, los relativos al proyecto del Tren del Pacífico y el Aeropuerto del Pacífico fueron trasladados a la Comisión de Economía para su estudio, mientras que el correspondiente a la construcción de centros penales fue sometido a aprobación con dispensa de trámite, siendo aprobada en el mismo acto con la concurrencia de 64 votos a favor, 14 en contra y 3 abstenciones. Los otros dos proyectos fueron conocidos por la referida comisión y discutidos en sesión del 25 de abril del presente año. Posteriormente, en la quincuagésima tercera sesión plenaria, celebrada el día 26 de abril, ambos proyectos fueron aprobados con la concurrencia de 67 votos a favor y 15 en contra en ambos casos.

Al respecto, debe destacarse el exiguo estudio y debate legislativo implementado para la aprobación de las tres leyes especiales, en particular en la relativa a la construcción de centros penales, pues al haber sido aprobada con dispensa de trámite no dejó



oportunidad para la adecuada discusión parlamentaria ni estudio técnico. Por otra parte, para los proyectos restantes apenas transcurrió una semana entre la presentación de las iniciativas y su aprobación, en este tiempo la comisión de economía se reunió en una sola sesión con la presencia de funcionarios el Órgano Ejecutivo que presentaron ambas propuestas. En tal sentido, se concluye que los proyectos aprobados carecieron del debido estudio y la adecuada discusión legislativa.

En tal sentido, aunque tales proyectos de infraestructura podrían reportar beneficios sociales, el marco jurídico creado para regular su construcción y funcionamiento presenta algunos elementos cuestionables. En este orden, se advierten tres ámbitos que sin los debidos controles pueden ser proclives a sufrir actos de corrupción, y, por lo tanto, merecen atención: la adjudicación de los proyectos, su ejecución material y su explotación una vez se encuentren en capacidad operativa.

En cuanto a la adjudicación de los proyectos, es necesario que se adopten mecanismos orientados a asegurar la implementación de criterios de transparencia en la selección de las ofertas, de tal forma que se garantice la adjudicación de la que proponga el uso más eficiente de los recursos públicos. La población debe estar debidamente informada respecto de los criterios utilizados para la selección de los ofertantes, de tal forma que se anulen los espacios para la discrecionalidad y se impongan rígidos controles sobre el conflicto de intereses entre licitantes y ofertantes, que permita identificar y prevenir la participación en el proceso de familiares de funcionarios, socios, amigos o incluso financistas de partidos políticos.

Por otra parte, una vez adjudicada la obra resulta importante ejercer control ciudadano sobre la ejecución del proyecto, a fin de dar seguimiento al avance de la obra, y asegurar la adecuada gestión de los recursos públicos invertidos, así como el cumplimiento de las condiciones pactadas y las garantías establecidas. La transparencia en esta etapa permite advertir de forma temprana o prevenir incumplimientos por parte de los contratistas, así como medir la calidad de las obras mientras se desarrollan.

De igual forma, una vez finalizada la construcción de los proyectos es relevante prestar atención a su explotación; pues, tratándose de bienes edificados por medio de inversión pública, es necesario mantener control sobre su aprovechamiento. En este orden, resultan también aplicables los mismos criterios que en la etapa de adjudicación, pues lo que se busca prevenir es el aprovechamiento ilegítimo de bienes estatales por parte de personas que presentan conflictos de interés en las obras o los funcionarios de las instituciones que las dirigen, incluso en materia de financistas de partidos políticos.

Por otro lado, es cuestionable la necesidad de implementar leyes especiales para cada uno de los proyectos, puesto que ya se cuenta con un marco regulatorio consolidado para la ejecución de obra pública, por ejemplo, con la LACAP y la Ley Especial de Asocios Público Privados. En este sentido, en el escaso debate legislativo sostenido para los tres proyectos se omitió justificar adecuadamente la necesidad de crear un marco jurídico específico, por lo que no se cuentan con elementos que permitan sustentar las leyes aprobadas, más allá del aparente interés de eludir los controles y procedimientos establecidos para este tipo de proyectos.

Asimismo, las leyes aprobadas para cada uno de los proyectos contienen deficiencias que generan dudas al respecto de la forma en que se abordan algunos elementos que se desarrollan a continuación.

### **3.1. Desplazamiento de la LACAP**

Es necesario destacar que las tres leyes aprobadas coinciden en que cada una impone a la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, (UNAC) la obligación de crear un marco normativo específico para cada uno de los proyectos, desplazando el ámbito de aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Se advierte con preocupación el ánimo de evitar los controles establecidos en la LACAP para la realización de obras de esta naturaleza. Si bien, en el pasado se han presentado actos de corrupción en el ámbito de las contrataciones públicas<sup>2</sup>, la opción adoptada no se orienta al fortalecimiento de los controles sobre la materia, al contrario, se delega la función de regular el proceso de contratación en una dependencia del Órgano Ejecutivo, en tal sentido, se migra a un modelo de autorregulación que no ofrece garantías sobre el debido control acerca de la ejecución de fondos públicos.

En este orden, la LACAP regula algunos aspectos relevantes en términos de control sobre la actividad estatal de adquisiciones y contrataciones, que con la entrada en vigor de las tres leyes especiales aprobadas para la construcción de proyectos de infraestructura quedan desplazados a la voluntad del Órgano Ejecutivo que a través de la UNAC decidirá discrecionalmente cuáles resultan aplicables a cada caso.

Entre estos aspectos regulados en la LACAP se destacan: la obligación de planificar las contrataciones, la regulación de los procedimientos específicos de contratación, el establecimiento de responsabilidades internas en las instituciones públicas en el marco de

---

<sup>2</sup> Pese a la vigencia del referido cuerpo normativo, los sujetos obligados la incumplieron o incurrieron en fraude en su aplicación.

los procesos de contratación, los requisitos que deben llenar los particulares para ofertar al Estado así como el régimen de impedimentos para realizarlo, las garantías que se establecen sobre las ofertas y las obras, regulación del contenido específico de los documentos relevantes como bases de licitación y ofertas, régimen de confidencialidad aplicable a las ofertas presentadas, mecanismos objetivos de evaluación de ofertas, el régimen de preferencia sobre los bienes de origen nacional, los sistemas de supervisión y el establecimiento de un régimen sancionatorio, entre otros aspectos orientados a controlar las contrataciones públicas y establecer garantías sobre el adecuado uso de los fondos.

En consecuencia, al delegar en la UNAC la función de emitir la normativa específica para el régimen de adquisiciones y contrataciones de cada uno de los proyectos de infraestructura contenidos en las leyes aprobadas, se abre paso a discrecionalidad en la adjudicación de las obras, pues es previsible la anulación de los controles sobre el proceso de evaluación de ofertas, mecanismos de adjudicación, estándares que deben cumplir los ofertantes, prohibiciones para la participación en el proceso, entre otros, que tienen por función garantizar la adecuada gestión de los procesos circundantes a la obra pública y el destino de los recursos públicos empleados para tal fin.

Debe considerarse que, en los tres proyectos presentados, pese a la escasa información disponible, es previsible una inversión económica a gran escala, sin embargo, a la fecha no se cuenta con estimaciones sustentadas en cuanto a los montos proyectados, ni se ha hecho pública la fuente de financiamiento que el gobierno planea utilizar para cada uno.

Por tanto, hay que considerar que al desplazar el ámbito de aplicación de la LACAP se deja sin efecto la norma contenida en el inciso tercero del artículo 55 de dicho cuerpo normativo, según el cual, en todo proceso de contratación, ante ofertas equiparables debe darse prelación a los ofertantes nacionales sobre los extranjeros. Lo anterior, abre la posibilidad de beneficiar discrecionalmente ofertantes extranjeros, aún en ámbitos en los que los nacionales tuvieran capacidad de realizar las obras, lo que afectaría negativamente la economía interna, particularmente al sector de la construcción.

### **3.2. Límites a los controles democráticos y la función de la CCR**

Los proyectos se generan en el contexto de graves retrocesos en materia de acceso a la información en todo el aparato estatal, lo que se agrava dado que la función del Instituto de Acceso a la Información Pública se ha visto drásticamente reducida, en cuanto a la satisfacción del interés de los particulares de indagar sobre el actuar de las instituciones públicas (Acción Ciudadana, 2021). Por lo que resulta razonable considerar que no se contará con controles efectivos que garanticen el acceso a la información sobre los

proyectos referidos, especialmente si se considera la recurrente postura del oficialismo de bloquear el acceso a la información pública.

Como ejemplo de lo anterior, se destaca que apenas tres días después de la promulgación de la Ley de Régimen Especial para la Simplificación de Trámites y Actos Administrativos Relativos al Tren del Pacífico, el Ministro de Obras Públicas y Transporte, Romeo Rodríguez, declaró públicamente que ya se contaba con tres ofertas de empresas extranjeras de distinto origen para el diseño básico de la obra, asimismo reveló que ya se encontraban en proceso de evaluación de dichas ofertas y se esperaba proceder con prontitud a la adjudicación (Alas, 2022); el referido funcionario manifestó en una entrevista radial concedida el 4 de mayo de 2022 que sobre dicho proyecto se había llevado a cabo una licitación por un período de tres semanas, de la cual se obtuvieron las ofertas referidas, sin embargo, no se ha publicado información relativa a dicho proceso<sup>3</sup>.

Al respecto, es necesario considerar que según lo dispone el art. 8 de la referida Ley desde su entrada en vigencia la UNAC cuenta con ocho días hábiles para la emisión de la normativa específica que regule lo correspondiente a los procedimientos de adquisiciones y contrataciones para dicho proyecto, y, siendo que a la fecha no se ha hecho pública por parte de la UNAC la formulación de dicha normativa, es razonable considerar dos escenarios posibles, o las ofertas han sido formuladas, recibidas y están siendo revisadas en ausencia del marco jurídico que las regule, o bien dicha normativa existe pero no es pública.

En ambos supuestos, se advierte una preocupante falta de transparencia en el manejo del proyecto, lo que deriva en la limitación de la capacidad de los particulares de implementar controles ciudadanos sobre el uso de los fondos o la eficiencia del rol que desempeñarán tanto las instituciones públicas como los ofertantes y contratistas. En este sentido, tampoco hay elementos que indiquen que el comportamiento en el resto de los proyectos será diferente en términos de transparencia y acceso a la información. En este orden, se advierte una seria limitación a los mecanismos de prevención de la corrupción sobre las actividades relativas a los proyectos.

En este sentido, se han anulado los controles preventivos, por lo que se limita la capacidad de controlar esta fase de los proyectos, lo que podría derivar en que situaciones hipotéticas como mal uso de los fondos, irregularidades en la adjudicación, favorecimiento ilegítimo de ofertantes o desvío de los fondos, no sean advertidas sino, hasta que tales hechos sean irreversibles.

---

<sup>3</sup> Se verificó el sitio web de COMPRASAL el día 5 de mayo de 2022; se realizó búsqueda de procesos iniciados por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte para el año 2022, en los resultados obtenidos no se ubicó ninguno relativo al proyecto del Tren del Pacífico. <https://www.comprasal.gob.sv/comprasalweb/procesos>

Por otra parte, las tres leyes aprobadas también coinciden en el reconocimiento de la competencia de la Corte de Cuentas de la República (CCR) como ente contralor para la auditoría de los tres proyectos. Pese a que se reconoce la capacidad de la CCR para auditar los proyectos, ha quedado evidenciada la resistencia del gobierno al ejercicio de medidas de auditoría o investigación de casos de corrupción, por ejemplo, dificultando el acceso a la información por parte de los auditores de la Corte de Cuentas de la República, para limitar la efectividad en el ejercicio de sus funciones en las auditorías implementadas en la construcción del Hospital El Salvador (Orellana, 2020). En el mismo sentido, puede citarse el caso en que una diligencia de allanamiento ordenada judicialmente fue entorpecida por empleados del Ministerio de Salud y posteriormente por agentes policiales que injustificadamente obstruyeron el acceso a la representación fiscal al sitio donde se llevaría a cabo la diligencia (Cortez, Marroquín y Hernández, 2020).

Debe considerarse que la actual configuración de la Corte de Cuentas de la República finaliza sus funciones el próximo año, por lo que es previsible la incidencia del Órgano Ejecutivo en el nombramiento de los titulares de dicha institución que ejercerán el control sobre los actos relativos los proyectos, a efectos de ocultar o desvanecer las irregularidades que puedan presentarse en los proyectos.

En este sentido, ante la previsible resistencia estatal a la debida auditoría y a la implementación de controles preventivos en el marco de los proyectos, desde sociedad civil se espera un actuar diligente de parte de la Corte de Cuentas de la República en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales respecto de la contraloría en la ejecución de estos proyectos de infraestructura, que permita garantizar el cumplimiento de estándares de legalidad y transparencia en las obras y su concesión, incluso mientras se desarrollan por medio de auditorías concurrentes ágiles y oportunas.

### **3.3. Reducción de las garantías individuales**

En la formulación de las tres leyes aprobadas ha sido prioridad el establecimiento de un mecanismo de adquisición de los inmuebles necesarios para la realización de los proyectos en mención. En ese sentido, el art. 106 de la Constitución reconoce la expropiación como un límite a la propiedad privada siempre que la adquisición de los bienes por el Estado obedezca a criterios de utilidad pública o interés social debidamente demostrado con arreglo a la ley, además de una previa y justa indemnización.

El mecanismo adoptado en las leyes especiales aprobadas plantea inicialmente a los propietarios de los terrenos la posibilidad de negociar con las autoridades la venta de los inmuebles, al respecto hay que considerar que el plazo concedido para tal efecto es de apenas quince días. La situación se agrava respecto de aquellos propietarios de inmuebles

que no acepten la venta de sus inmuebles o no estén de acuerdo con el precio ofrecido por la autoridad correspondiente, en cuyo caso se enfrentarán a un proceso judicial configurado con plazos excesivamente cortos, con la posibilidad de notificar por edicto a los propietarios de los inmuebles y la subsecuente declaración de rebeldía, y más grave aún, sin la posibilidad de interponer recursos sobre la sentencia que determine el despojo del inmueble y cuantifique el monto de la indemnización a pagar; cabe destacar que, en adición a lo anterior, en el caso del proyecto del Tren del Pacífico el proceso será tramitado exclusivamente en los tribunales de San Salvador, sin considerar la ubicación de los terrenos a expropiar.

Respecto de los propietarios de los terrenos en los que se van a realizar ambos proyectos se plantean importantes restricciones a sus garantías procesales de rango constitucional, en el orden de derecho de defensa, y derecho a un proceso constitucionalmente configurado, en tanto se ha diseñado un proceso tendiente a favorecer una intervención rápida de los terrenos necesarios para los proyectos, en detrimento de los derechos individuales de los habitantes de las zonas afectadas.

#### **3.4. Régimen tributario y de concesiones**

Las leyes aprobadas para cada uno de los proyectos coinciden en la exención de impuestos por un período de 25 años tanto para las instituciones encargadas del proyecto como para los particulares que resulten involucrados en la construcción u operación de estos. Esta exención de impuesto se ha regulado en dos supuestos, por una parte, para aquellas personas vinculadas al proyecto en su construcción, y por otra, para quienes se vinculen a la operación del proyecto.

Si bien la exención de impuestos puede ser una herramienta importante en la atracción de inversión para los proyectos, los criterios para otorgarla no quedan claros, tampoco se determina un procedimiento para su reconocimiento, ni siquiera se establece si la autoridad tributaria tendrá algún nivel de decisión al respecto. En ese sentido, la falta de claridad en este punto abre la posibilidad de otorgar beneficios desproporcionados o injustificados a cualquier sujeto, sin considerar criterios de proporcionalidad respecto de su contribución al proyecto.

Respecto de la concesión de los proyectos del Tren del Pacífico y al Aeropuerto del Pacífico se advierte que las leyes aprobadas no especifican detalles acerca del régimen de administración de los proyectos lo que da lugar a situaciones preocupantes. Por ejemplo, se abre la posibilidad de concesionarlos ya construidos, sin que el inversor beneficiado participe del riesgo de su construcción, así como la creación de nuevas empresas públicas para su administración.

Otro riesgo importante que hay que señalar es que sean concesionados a agentes extranjeros. En este orden, debe considerarse que los proyectos pueden ser utilizados como mecanismos para consolidar o incrementar la presencia de agentes extranjeros en la búsqueda de ampliar su influencia en la zona, particularmente tratándose de obras económicamente relevantes para tales fines, como un aeropuerto o la implementación de vías ferroviarias.

En este sentido, la regulación adoptada en este aspecto deja un amplio margen de discrecionalidad para el otorgamiento de beneficios tributarios y la concesión de los servicios asociados a los proyectos planteados, por tanto, es necesario reforzar los mecanismos de transparencia en este ámbito y revisar la redacción empleada a fin de imponer límites a la discrecionalidad de los funcionarios, que aseguren que este tipo de beneficios se otorguen de manera proporcional con el aporte de los beneficiados a la consecución de los proyectos y a la sociedad.

### **3.5. Impacto ambiental**

La crisis ambiental actual caracterizada por el avance imparable de los estragos que produce el cambio climático, el agotamiento de recursos naturales no renovables, el manejo inadecuado de los desechos, y la puesta en peligro de la supervivencia de especies animales en peligro de extinción, derivan en la puesta en peligro de la sostenibilidad de la Tierra, cuestión que se agudiza en países con laxos o inexistentes mecanismos de protección medioambiental (Ortega, 2019).

En tal sentido, de acuerdo con los principios constitucionales de restauración o sustitución del medioambiente, de utilización racional de los recursos naturales y de desarrollo sostenible, el Estado se encuentra obligado a garantizar el equilibrio entre el aprovechamiento económico de los bienes naturales y su conservación (Lizama, 2022). Por lo tanto, se espera de los Estados una actuación coherente con los desafíos ambientales actuales, orientada a minimizar o compensar el impacto ambiental de todos los proyectos, con especial énfasis en aquellos de gran escala o los que por sus características particulares presentan una mayor propensión a causar daños ambientales severos o irreversibles.

En este sentido, debe destacarse que ninguna de las tres leyes aprobadas contiene disposiciones relativas al reconocimiento de responsabilidades ambientales, medidas para la prevención, compensación o reparación de los daños ambientales que eventualmente puedan ocasionarse con la implementación de los proyectos correspondientes.

Al respecto hay que considerar que, según las proyecciones hechas públicas, el Tren del Pacífico se extenderá en una porción considerable del territorio, mientras que el

Aeropuerto del Pacífico (art. 2 del decreto correspondiente) se construirá en las cercanías de un área natural protegida, denominada Manglar el Tamarindo, en el que transitan y anidan especies migratorias en peligro de extinción, zona considerada corredor biológico en la que confluyen cuencas hídricas en las que también habitan otras especies acuáticas. Mientras que a la fecha no se ha hecho pública la ubicación de los centros penitenciarios que se construirán.

Lo anterior se agrava pues en las tres leyes aprobadas se impone al MARN la reducción de la rigurosidad de los procesos de autorización para los proyectos, y le ordena su agilización, en detrimento de la adecuada evaluación del impacto ambiental. En este orden, se advierte que la falta de rigurosidad en el proceso de evaluación para la concesión de permisos ambientales puede derivar en que no se realicen de forma adecuada los estudios requeridos o se otorguen indebidamente permisos a proyectos que no cumplan con los estándares mínimos. La ausencia de normas que regulen la compensación del daño ambiental de las obras proyectadas por el gobierno, y la flexibilización de los controles ya existentes crean espacios para la corrupción y generan incertidumbre acerca de la sostenibilidad ecológica de los proyectos y su impacto ambiental.

### **3.6. Instrumentalización electoral de los proyectos**

Otro elemento al que debe prestarse atención es la posible utilización de los proyectos de infraestructura para fines electorales. No puede pasarse por alto que el próximo año se verá marcado por la concurrencia de la campaña electoral de cara a las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales de 2024, en tal sentido, llama la atención que se pretenda promover de forma paralela tres proyectos de infraestructura de gran alcance, en los que no se ha declarado públicamente la fuente de financiamiento prevista.

En este sentido, se advierte que ninguna de las tres leyes aprobadas contiene mecanismos o hace remisión a aquellos orientados a evitar la instrumentalización electoral de los proyectos financiados con fondos públicos, por lo que, frente a la ausencia de controles efectivos, es previsible la utilización de estos proyectos con fines políticos frente al próximo evento electoral.

### **3.7. Afectación a la competencia y libre mercado**

En términos normales, una adecuada regulación de los procesos de compra, obra o adquisiciones públicas tiene como finalidad garantizar que los recursos públicos se empleen de la forma más eficiente posible, sin embargo, esto también tiene incidencia en otros ámbitos como el mercado y la libre competencia. En este orden, en lo relativo al sector de



la construcción se plantean retos importantes, puesto que, si se compite en un ambiente con reglas claras, teóricamente los proyectos son adjudicados a las mejores ofertas para el Estado, y existen mecanismos para verificar tal situación.

Por el contrario, al mermar estas garantías y controles sobre el proceso de contratación, la competencia por la adjudicación de proyectos relevantes se ve desbalanceada, pues se abre la posibilidad de que la adjudicación se realice de forma discrecional en beneficio de intereses particulares. En este contexto, se ven afectados los empresarios honestos, a quienes se les despoja de los mecanismos necesarios para competir en condiciones de equidad.

En consecuencia, al eliminar las reglas que configuran un proceso transparente de adjudicación de los proyectos de obra pública, también se afecta el libre mercado y la sana competencia entre ofertantes. Esta mala práctica deriva en el incremento de los precios, la asimilación de esquemas de corrupción y la disminución de la calidad de los bienes que se adquieren, entre otros aspectos.

#### 4. ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA PARA LA OBRA PÚBLICA

En virtud de lo expresado con anterioridad, para disminuir el riesgo de corrupción, resulta imperante fortalecer los criterios de transparencia aplicados a los proyectos de obra pública, en particular aquellos de mayores dimensiones, y en los que se ha dispuesto un régimen jurídico especial para su ejecución. En primer lugar, hay que considerar que la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) reconoce expresamente la publicidad de los documentos e informaciones que se produzcan en el ámbito de los proyectos y contrataciones públicas.

Según lo establece el art. 10 de la LAIP, las instituciones públicas están obligadas a difundir información sobre los proyectos en ejecución que incluya el nombre de la obra, su ubicación, costo, fuente de financiamiento, fecha de inicio, tiempo de ejecución, número de beneficiarios, nombre de la empresa ejecutora, nombre de la entidad supervisora y del responsable de la obra, además de divulgar los contratos correspondientes.

##### 4.1. Estándar internacional sobre transparencia en la obra pública

Sin embargo, en lo concerniente al sector de la construcción, internacionalmente se reconoce la necesidad de aplicar criterios de transparencia más estrictos que permitan ejercer de mejor manera controles ciudadanos y prevenir de forma más eficiente la

corrupción en dicho sector. En ese sentido, se han producido diversas iniciativas orientadas a generar mejores niveles de transparencia en lo relativo a la obra pública.

En este contexto nace la Iniciativa para la Transparencia en Sector de la Construcción (CoST), para agrupar los esfuerzos estatales, con los del sector privado y la sociedad civil, en el mejoramiento de los estándares de transparencia en la obra pública. El gobierno de El Salvador forma parte de esta iniciativa desde el año 2013 (Ministerio de Obras Públicas 2012) y cuenta con representación en la junta directiva del Programa de CoST para El Salvador desde 2018 (CoST El Salvador, 2022).

De acuerdo con la metodología de trabajo de CoST la información que debe hacerse de conocimiento público se divide en criterios para transparencia activa y criterios para transparencia reactiva correspondiente a los datos que deben divulgarse de forma oficiosa al público, y la información que debe entregarse a los particulares previa solicitud, respectivamente.

Asimismo, la metodología CoST divide la información en dos grandes áreas, en primer lugar, lo relativo al **proyecto**, que contiene información de la obra física específica, y los mecanismos empleados para concretarlo. Esta categoría se divide a la vez en tres áreas, que corresponden al desarrollo de la obra: (i) planificación de la obra, que consiste en su identificación cierta, así como de los responsables generales de su implementación, en esta etapa se incluyen también los datos relativos a la justificación del proyecto; (ii) Preparación del proyecto, en esta etapa se incorpora información relativa a la viabilidad de la obra, tanto en términos financieros, como aspectos técnicos de la construcción como de su impacto ambiental; (iii) por último se incorpora un apartado relativo a la ejecución de la obra en el que se consignan detalles respecto del nivel de avance que se presenta en términos financieros y de progreso material, así como aspectos relativos a su supervisión y auditoría.

Por otra parte, la segunda área sobre la que se evalúa la información disponible según la metodología CoST corresponde al **contrato**, en este apartado se evalúa la información relativa al vínculo jurídico entre la institución solicitante y las personas que ejecutan la obra. Esta categoría también se divide en dos áreas: (i) una relativa al manejo de las ofertas, en esta se verifica información relativa al proceso de adjudicación, incluyendo la evaluación de las ofertas, así como de los controles ejercidos sobre los ofertantes; y (ii) la implementación del contrato, en la que se verifican detalles técnicos del contrato, su cumplimiento, supervisión y garantías.

A continuación, se detallan cada uno de los requerimientos de información de la metodología CoST que se incorporan en cada una de las categorías:

## 4.2. Criterios CoST de transparencia activa

**Tabla 1: Criterios CoST de transparencia activa para la obra pública relativos al proyecto**

<b>Proyecto</b>	Planificación	1	<b>Número de referencia del proyecto</b>
		2	Propietario del proyecto
		3	Sector, subsector.
		4	Nombre del proyecto
		5	Ubicación
		6	Propósito
		7	Descripción
	Preparación del proyecto	8	Alcance del proyecto (producto principal)
		9	Impacto ambiental
		10	Impacto en el terreno y asentamientos
		11	Detalles de contacto
		12	Fuente de financiamiento
		13	Presupuesto
		14	Fecha de aprobación del presupuesto
	Ejecución del proyecto	15	Estado actual
		16	Costo a la finalización (proyectado)
		17	Fecha de entrega (proyectada)
		18	Alcance a la finalización (proyectado)
		19	Motivos de modificación de proyecto
		20	Referencias de auditoría y reportes de evaluación

Tabla 1 Fuente: Elaboración propia con datos de CoST

**Tabla 2: Criterios CoST de transparencia activa para la obra pública relativos al contrato**

<b>Contrato</b>	Manejo de la oferta	21	<b>Ente adjudicador</b>
		22	Detalles de contacto del adjudicador
		23	Proceso de adquisición
		24	Numero de ofertantes
		25	Costo estimado
		26	Entidad administradora del contrato
		27	Tipo de contrato
		28	Título del contrato
		29	Empresas Contratadas
		30	Precio del contrato
		31	Alcance de trabajo del contrato

Implementación del contrato	32	Fecha de inicio
	33	Duración
	34	Estado actual
	35	Variaciones en el precio
	36	Incremento del precio del contrato
	37	Variaciones en la duración
	38	Variación del alcance del contrato
	39	Motivos de modificación de precios
	40	Motivos de modificaciones

Tabla 2 Fuente: Elaboración propia con datos de CoST

### 4.3. Criterios CoST de transparencia reactiva

Tabla 3: Criterios CoST de transparencia reactiva para la obra pública relativos al proyecto

<b>Proyecto</b>	identificación	1	Resumen del proyecto, estudio de factibilidad
		2	Funcionarios y roles
	Preparación	3	Programa y presupuesto por año
		4	Estudio de impacto ambiental y social
		5	Plan de reasentamiento y compensación
		6	Acuerdo financiero
		7	Plan de adjudicación/contratación
		8	Decisión de aprobación del proyecto
	Realización	9	Reportes de progreso en la implementación
		10	Decisiones de modificación presupuestaria
		11	Reporte de finalización del proyecto
		12	Informe de evaluación del proyecto
		13	Informes de auditoría técnica
		14	Informes de auditoria financiera

Tabla 3Fuente: Elaboración propia con datos de CoST

**Tabla 4: Criterios CoST de transparencia reactiva para la obra pública relativos al contrato**

<b>Contrato</b>	Manejo de la oferta	15	<b>Funcionarios delegados y roles</b>
		16	Mecanismos de adjudicación
		17	Documentos de oferta
		18	Resultados de la evaluación de ofertas
		19	Informes sobre diseño del proyecto
		20	Condiciones pactadas
		21	Registro y propiedad de las empresas
		22	Especificaciones y planos
	Implementación	23	Listado de modificaciones, variaciones y enmiendas
		24	Listado de incrementos aprobados
		25	Reportes de garantías de calidad
		26	Registros de desembolso y comprobantes de pago
		27	Enmiendas al contrato

*Tabla 4Fuente: Elaboración propia con datos de CoST*

#### **4.4. Aplicación de la metodología CoST en El Salvador**

Es importante reconocer que la metodología CoST no resulta ajena al medio salvadoreño, en diversas ocasiones ha sido aplicada a proyectos y se han publicado los resultados de tales ejercicios. A manera de ejemplo, se cita el cuarto informe sobre el aseguramiento de proyectos de infraestructura publicado por CoST El Salvador en 2020, según el cual la metodología fue aplicada con éxito en 12 proyectos entre los que se encuentra la etapa número 1 de la ampliación de la terminal de pasajeros del Aeropuerto Internacional San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez (CoST, 2020).

En este orden, se resalta que el gobierno salvadoreño ha participado en ejercicios de revisión de estándares de transparencia, seguidos de conformidad con la metodología CoST, incluso en proyectos de gran envergadura, por tanto, resulta viable la aplicación de estos mismos criterios y estándares a los proyectos propuestos por medio de las leyes especiales analizadas.

## **5. CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA EN LOS PROYECTOS**

A continuación, se presenta un breve ejercicio de verificación de cumplimiento de los estándares de transparencia tanto de la Ley de Acceso a la Información Pública y los

correspondientes a la iniciativa CoST, para tal fin se contrastaron los estándares seleccionados con la información disponible en fuentes públicas.

Para los efectos del presente ejercicio únicamente se verificó que la información requerida en los estándares de transparencia estuviese disponible en alguna fuente pública verificable, como los portales de transparencia de las instituciones públicas, el sitio web de COMPRASAL y otras fuentes que permitan la consulta de documentos y verificación de fuentes, no se ha considerado aquí la información vertida únicamente de forma verbal en las sesiones de la comisión de economía de la Asamblea Legislativa y en la discusión en Plenaria de dicho Órgano de Estado, si esta no se encuentra respaldada por documentos oficiales disponibles al público. Asimismo, se ha limitado el alcance de la verificación a aquellos elementos aplicables a la etapa de formulación del proyecto.

**Tabla 5: Resultado de la verificación de información disponible sobre los proyectos Tren del Pacífico, Aeropuerto del Pacífico y construcción de centros penales, conforme al estándar de la LAIP**

	Información	Aeropuerto del Pacífico	Tren del Pacífico	Centros Penales
1	Nombre de la obra	Aeropuerto Internacional del Pacífico	Tren del Pacífico	×
2	Ubicación exacta	Coordenadas incluidas en la Ley especial	×	×
3	Costo total de la obra <sup>4</sup>	×	×	×
4	Fuente de financiamiento	×	×	×
5	Fecha de inicio de la obra	×	×	×
6	Tiempo de ejecución	×	×	×
7	Número de beneficiarios	×	×	×
8	Nombre del responsable de la obra	CEPA	MOPT	MOPT - DGCP

<sup>4</sup> En lo relativo al costo correspondiente al proyecto del Aeropuerto del Pacífico según expusieron los técnicos de la CEPA a la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa, tendría un valor aproximado de \$300 millones, sin embargo, no se ha hecho público si existe un documento que contenga o justifique esa estimación

**Tabla 6: Resultado de la verificación de información disponible sobre los proyectos Tren del Pacífico, Aeropuerto del Pacífico y construcción de centros penales, conforme al estándar CoST**

		<b>Aeropuerto</b>	<b>Tren</b>	<b>C. Penales</b>
1	Número de referencia del proyecto	✗	✗	✗
2	Propietario del proyecto	CEPA	MOPT	MOPT - DGCP
3	Sector, subsector.	✗	✗	✗
4	Nombre del proyecto	Aeropuerto Internacional del Pacífico	Tren del Pacífico	✗
5	Ubicación	Las coordenadas del proyecto se incluyeron en la Ley especial (art. 2)	✗	✗
6	Propósito <sup>5</sup>	✗	✗	✗
7	Descripción	✗	✗	✗
8	Alcance del proyecto (producto principal)	✗	✗	✗
9	Impacto ambiental	✗	✗	✗
10	Impacto en el terreno y asentamientos	✗	✗	✗
11	Detalles de contacto	✗	✗	✗
12	Fuente de financiamiento	✗	✗	✗
13	Presupuesto <sup>6</sup>	✗	✗	✗
14	Fecha de aprobación del presupuesto	✗	✗	✗

Tabla 6 Fuente: elaboración propia

<sup>5</sup> El objetivo de la obra únicamente fue expuesto verbalmente en la sesión de la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa.

<sup>6</sup> En lo relativo al costo correspondiente al proyecto del Aeropuerto del Pacífico según expusieron los técnicos de la CEPA a la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa, tendría un valor aproximado de \$300 millones, sin embargo, no se ha hecho público si existe un documento que contenga o justifique esa estimación.

### 5.1. Niveles de cumplimiento observados

A la fecha, se advierte un bajo nivel de divulgación de información pública relativa a los tres proyectos analizados, en relación con los requerimientos establecidos en la LAIP se ha verificado que únicamente se encuentra disponible el 25% de la información requerida, es decir que se han divulgado en fuentes oficiales únicamente 6 datos de un total de 24 requeridos en conjunto por los tres proyectos. Por otra parte, según el estándar establecido por CoST la información disponible se traduce en un 14% de cumplimiento puesto que los datos requeridos por esta metodología ascienden a 42 para la etapa de proyecto.

**Gráfico 1: Porcentaje de información disponible sobre los proyectos Aeropuerto del Pacífico, Tren del Pacífico y construcción de centros penales.**

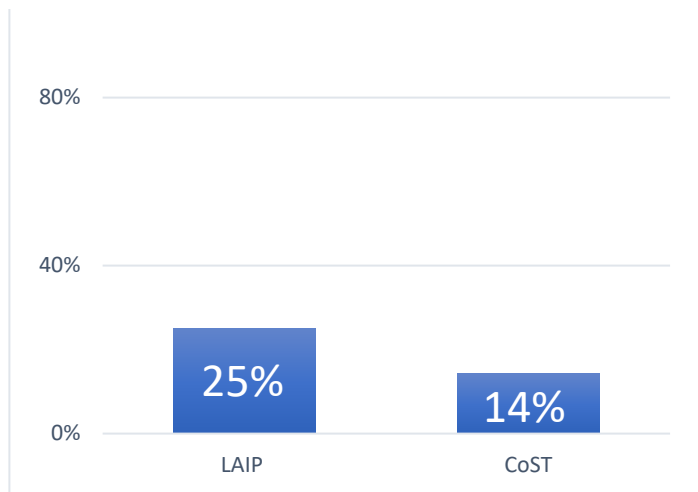


Gráfico 1 Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 2: Desagregado de información disponible por proyecto**

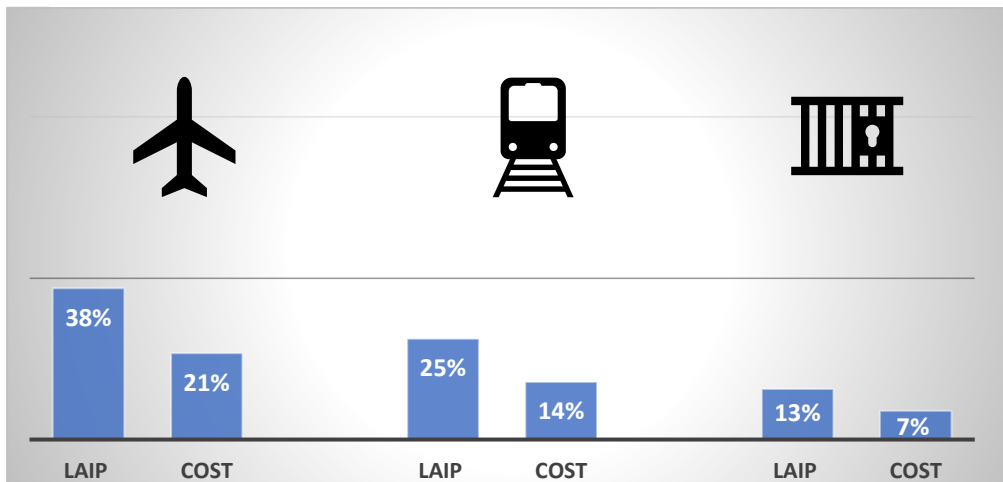


Gráfico 2 Fuente: elaboración propia



La información que se encuentra disponible se conforma inicialmente por los nombres de los proyectos que se obtuvieron de las leyes especiales aprobadas, salvo el caso de la construcción de centros penales, puesto que a la fecha no se ha divulgado el nombre específico de los proyectos. Asimismo, un elemento que se cumple en los tres casos es el reconocimiento de la entidad responsable de los proyectos, lo que fue consignado expresamente en cada una de las leyes aprobadas.

Por otra parte, en lo relativo a la ubicación de los proyectos, únicamente se cumple en el caso del proyecto del Aeropuerto del Pacífico, pues la ley incluye las coordenadas específicas del lugar seleccionado. Por su parte, respecto del proyecto del Tren del Pacífico, las autoridades expresaron verbalmente los municipios en los que se ha proyectado su circulación, sin embargo, no se ha proveído un documento que contenga la ubicación exacta. En el mismo sentido, en cuanto al proyecto de construcción de centros penales tampoco se ha publicado la ubicación proyectada.

En cuanto al propósito de la obra y el presupuesto proyectado para su ejecución únicamente se encontraron datos respecto del proyecto del Aeropuerto del Pacífico en los videos de las sesiones de la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa, donde se declaró que el costo estimado de la construcción de la obra sería de \$300 millones. Sin embargo, pese a las declaraciones vertidas, no se ha publicado un documento en el que se detalle el procedimiento por medio del cual se estableció el monto expuesto y las razones que lo justifican. Por otro lado, en ninguno de los proyectos revisados se ha establecido una fuente de financiamiento cierta.

En ninguno de los tres casos analizados se han hecho públicos estudios de factibilidad, aunque en el caso del Aeropuerto se verificó que la elaboración de dicho estudio fue encargada en 2021. En este mismo sentido, tampoco se ha divulgado la existencia de estudios de impacto ambiental en ninguno de los casos.

En corolario, la información disponible sobre los proyectos es mínima, relativa prácticamente a los nombres de los proyectos y la determinación de las instituciones responsables de estos. La principal fuente que se ha divulgado la información disponible es lo dispuesto en las leyes especiales aprobadas, puesto que las instituciones involucradas no han subido a sus portales de transparencia información relevante sobre la formulación estos proyectos ni su incidencia.

## 6. CONCLUSIONES

Desde la sociedad civil se reconoce la importancia la inversión pública en proyectos de infraestructura como los propuestos en las leyes especiales aprobadas, los que acarrearán beneficios colectivos en términos de creación de puestos de trabajo, dinamizar la economía interna, y mejorar los servicios públicos entre otros aspectos. Sin embargo, es necesario considerar la propensión hacia la corrupción que existe en el ámbito de la obra pública.

En este sentido, se advierte que las leyes especiales aprobadas para la implementación de los proyectos denominados Tren del Pacífico, Aeropuerto del Pacífico y construcción de centros penales, carecen de mecanismos efectivos para la prevención de la corrupción, lo que incluye el establecimiento de obligaciones de transparencia, a la vez que desplazan los ya existentes para proyectos de esta naturaleza, lo que abre espacios para la comisión de actos de corrupción en todas sus etapas, desde la formulación de los proyectos hasta la concesión de los servicios derivados.

Asimismo, debe resaltarse la opacidad advertida en el manejo de los proyectos, como se ha señalado, aún no se ha hecho pública la existencia del marco normativo específico encargado a la UNAC para regular los mecanismos y procedimientos aplicables a la contratación en los proyectos, pese a ello, las autoridades ya han aceptado ofertas y procedido a su evaluación.

Esta situación es altamente preocupante, puesto que el establecimiento de reglas claras es el presupuesto fundamental del actuar de las entidades oficiales en un sistema democrático, en el que, tratándose de asuntos de incidencia colectiva y de la utilización de fondos públicos, debería reducirse la discrecionalidad de los funcionarios públicos al mínimo posible. Las decisiones de incidencia colectiva como la adjudicación de un proyecto de obra pública deben adoptarse atendiendo criterios objetivos basados en la legalidad y la transparencia. De lo contrario, se anulan los mecanismos de control sobre tales actos y se abre la puerta a la corrupción.

Debe resaltarse también que la transparencia en el manejo de fondos públicos constituye una importante herramienta en la prevención y detección de actos de corrupción. En tal sentido, causa preocupación el escaso acceso a la información sobre los proyectos mencionados. En este sentido, se destaca que a la fecha no se ha dado cumplimiento a las obligaciones de transparencia derivadas de la LAIP sobre la formulación de los proyectos.

También se advierte que el Estado se encuentra obligado a la gestión transparente de los proyectos y a garantizar que su funcionamiento reporte beneficios al país y su población, por lo que debe adoptar las medidas necesarias para ejecutarlos sin poner en riesgo la soberanía nacional frente a la injerencia de poderes económicos y políticos extranjeros.

En virtud de lo antes expuesto, se insta al Órgano Ejecutivo, en particular a las instituciones vinculadas a la formulación y administración de estos proyectos, así como a la Asamblea Legislativa a revisar el marco jurídico creado para su implementación, y fortalecer los mecanismos de control sobre las actividades relativas a tales proyectos desde su formulación, incluyendo su eventual concesión, partiendo de los requerimientos mínimos establecidos en la LACAP. Asimismo, se insta a las diversas instituciones gubernamentales a implementar los criterios de la Iniciativa para la Transparencia en Sector de la Construcción (CoST), a fin de aplicar los más altos estándares de transparencia y acceso a la información producida en el marco de los proyectos a implementar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abi-Habib, M. (25 de junio de 2018) *How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>
- Acción Ciudadana (2021) *¿IAIP en favor del ciudadano?* Acción Ciudadana.
- Alas, S. (30 de abril de 2022) A 72 horas sin LACAP, MOP anuncia ofertas para Tren del Pacífico. *La Prensa Gráfica*.
- Alvarado, J. Cáceres C. (13 de noviembre de 2020) *66.8 % de las compras de insumos médicos bajo investigación por negociaciones ilícitas*. El Faro. [https://elfaro.net/es/202011/el\\_salvador/24995/668--de-las-compras-de-insumos-m%C3%A9dicos-bajo-investigaci%C3%B3n-por-negociaciones-il%C3%AD citas.htm](https://elfaro.net/es/202011/el_salvador/24995/668--de-las-compras-de-insumos-m%C3%A9dicos-bajo-investigaci%C3%B3n-por-negociaciones-il%C3%AD citas.htm)
- Asamblea Legislativa [Asamblea Legislativa de El Salvador] (25 de abril de 2022) #En vivo Comisión de Economía. Facebook. <https://www.facebook.com/asamblea.legislativa/videos/414463603343917/>
- Avelar, C. (7 de abril de 2021) *CICIES ha enviado 12 casos de posible corrupción a la Fiscalía*. El Diario de Hoy. <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/cicies-envia-12-casos-posible-corrupcion-fiscalia-general/825262/2021/>
- Barría, C. (15 de octubre de 2021) *La estratégica red de puertos que China controla en el mundo y cómo está avanzando en América Latina*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58849114>
- CentralAmerica Data (17 de julio de 2017) *Corrupción en el sector construcción*. [https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Corrupcin en el sector c onstruccion](https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Corrupcin%20en%20el%20sector%20c%20onstruccion)
- Chaudhury, D. (28 de noviembre de 2021) *China reportedly takes over Uganda's airport on account of loan default*. The economic times. [https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/china-reportedly-takes-over-ugandas-airport-on-account-of-loan-default/articleshow/87957646.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/china-reportedly-takes-over-ugandas-airport-on-account-of-loan-default/articleshow/87957646.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst)

- Iniciativa de Transparencia en Infraestructura CoST El Salvador (2 de mayo de 2022). *Consejo Directivo*. <https://costelsalvador.org.sv/2018-2020/>
- Jiménez, E; Recio, P y Lara, J. (10 de marzo de 2022) *Caso Cochinilla: Allanan MOPT y casa del ministro Méndez Mata en busca de evidencias*. La Nación. <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/caso-cochinilla-allanan-mopt-y-casa-del-ministro/2T7T4E2XGBD4ZEB3RJ62WJYZQA/story/>
- Lemus, E. Martínez, O. y Valencia, D. (8 de junio de 2020) *MOP contrató una oferta \$1.1 millones más cara para anexo del hospital CIFCO*. El Faro. [https://elfaro.net/es/202006/el\\_salvador/24513/MOP-contrat%C3%B3-una-oferta-\\$11-millones-m%C3%A1s-cara-para-anexo-del-hospital-CIFCO.htm](https://elfaro.net/es/202006/el_salvador/24513/MOP-contrat%C3%B3-una-oferta-$11-millones-m%C3%A1s-cara-para-anexo-del-hospital-CIFCO.htm)
- Lizama, E. (2022) *Los principios ambientales de la constitución*. Fundación Heinrich Böll – Oficina San Salvador.
- López, J.P., & Martínez, O. (2020). *Corrupción, Trayendo a la Luz lo Oculto: El Caso de Honduras y El Salvador*. Seattle International Foundation – INCAE.
- Mellado Ruiz, L. (2017) *El principio de transparencia integral en la construcción en el sector público*. Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Obras Públicas [@ObrasPublicasSV]. (11 de diciembre de 2013) En este momento, MOP, ISD, CASALCO, FOVIAL, UES y SAE firman convenio de constitución del grupo CoST El Salvador [Tweet]. Twitter. [https://twitter.com/ObrasPublicasSV/status/410812679935119360?s=20&t=fpwcaFLor7TSUedEj7nC\\_A](https://twitter.com/ObrasPublicasSV/status/410812679935119360?s=20&t=fpwcaFLor7TSUedEj7nC_A)
- Nikas, J. y Troianovski A. (15 de febrero de 2022) *Rusia fortalece su presencia en América Latina, mientras continúan las tensiones con Ucrania*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/es/2022/02/15/espanol/rusia-america-latina.html>
- Ortega Miranda, C. (2019) *Constitución y Estado de derecho ambiental en Sagot Rodríguez, A. (Ed) EL nuevo paradigma ecológico en el derecho ambiental: Perspectivas desde Costa Rica y El Salvador*. Fundación Heinrich Böll – Oficina San Salvador.
- Ruiz Aznar, A. (2020) *La nueva ruta de la seda: impacto en las relaciones entre la Unión Europea y China*. [Tesis de grado en Universidad Autónoma de Madrid] [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/692225/ruiz\\_azar\\_ana\\_tfg.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/692225/ruiz_azar_ana_tfg.pdf?sequence=1)

Umaña Cerna, C. (2018) *Estudio sobre el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía: Prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos*. Universidad Francisco Gavidia – Universidad Doctor José Matías Delgado – Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional.

Urquilla, K. (12 de octubre de 2019) La corrupción le cuesta a El Salvador \$1,300 millones, señalan especialistas. El Diario de hoy. <https://historico.elsalvador.com/historico/667246/la-corrupcion-le-cuesta-a-el-salvador-1300-millones.html#link>

Velásquez, E. (18 de marzo de 2021) *Corte de Cuentas halla 63 anomalías en edificación del Hospital El Salvador*. La Prensa Gráfica. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/corte-de-cuentas-hace-63-reparos-informe-construccion-hospital-el-salvador/818443/2021/>

