

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



TEMA DE INVESTIGACIÓN:
**"DESAFÍOS Y REFORMAS DEL RÉGIMEN DE CONCESIONES
ENERGÉTICAS EN EL SALVADOR DESDE EL DERECHO
ADMINISTRATIVO: HACIA UN MODELO TRANSPARENTE Y
SOSTENIBLE"**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE MÁESTRA
EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTADO POR:

SANDRA CAROLINA DÍAZ MENÉNDEZ

DOCENTE ASESOR:

WENDY VIRGINIA MULATO GARCÍA

FECHA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, 13 DE OCTUBRE DE 2025

ÍNDICE

Abreviaturas	i
Introducción.....	ii
Resumen	iv
Capítulo I. Fundamentos generales de las concesiones	
1.1 Dominio público.....	1
1.2 Concepto y naturaleza jurídica de las concesiones	6
1.3 Características, modalidades y principios	16
1.4 Marco legal e institucional de las concesiones	48
Capítulo II. Introducción al régimen de concesiones en el sector energético en El Salvador	
2.1 Antecedentes generales de las concesiones	68
2.2 Concesiones en el sector energético de El Salvador	85
2.2.1 Contexto actual y marco normativo	96
Capítulo III. Desafíos del régimen de concesiones energéticas en El Salvador	
3.1 Debilidades en los procesos de otorgamiento de concesiones.....	103
3.2 Vacíos legales y deficiencia en la regulación	111
3.3 Riesgos de concentración del mercado e impacto socioambiental.....	117
3.3.1 Afectación de los recursos naturales y comunidades locales: ausencia de mecanismos efectivos y su impacto por el uso del agua y la tierra.....	119
Capítulo IV. Propuestas para el fortalecimiento del régimen de concesiones hidroeléctricas y geotérmicas de El Salvador	
4.1 Propuestas de reformas normativas para garantizar transparencia y control	124
4.2 Fortalecimiento regulatorio del sector energético	185
4.3 Promoción de un modelo concesionario sostenible	186

Conclusiones195
Recomendaciones197
Bibliografía199
Anexo.....207

ABREVIATURAS

AES – Compañía AES El Salvador (sector eléctrico).

ANLA – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Colombia).

ANTEL – Administración Nacional de Telecomunicaciones (El Salvador).

APP – Asociación Público-Privada.

CEL – Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.

CEPA – Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.

CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (España).

CRE – Comisión Reguladora de Energía (México).

CREG – Comisión de Regulación de Energía y Gas (Colombia).

DGEHM – Dirección General de Energía, Hidrocarburos y Minas.

ENEL- Empresa Enel Green Power

SIGET – Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.

SERTRACEN – Servicios de Transito Centroamericanos S.A de C.V.

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible.

INTRODUCCIÓN

El Salvador ha experimentado una transformación en la matriz energética, para garantizar un acceso sostenible y eficiente de la energía, siendo el régimen de las concesiones energéticas un elemento clave en el anclaje de servicios públicos y actores privados, permitiendo que diversos actores participen de manera articulada desde la generación, la distribución y la comercialización de la energía.

Por esta razón se vuelve necesario comprender cómo opera el marco legal vigente y cómo se aplican los principios del Derecho Administrativo en la gestión de concesiones energéticas. Esta investigación parte del reconocimiento de la creciente importancia del acceso a la energía y del rol del Estado como garante del interés público en este sector estratégico.

En la presente investigación se pretende evidenciar las fortalezas institucionales y desafíos relacionados con la transparencia, la sostenibilidad ambiental, la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa, siendo necesario revisar tales aspectos detalladamente con la finalidad de identificar posibles falencias en la regulación, duplicidad de normativas, vacíos legales y prácticas que pueden comprometer el primordial interés público que persigue la generación de energía eléctrica mediante el mecanismo habilitador del instrumento administrativo para la explotación de un bien demanial o de dominio público llamado “concesión”.

La investigación busca analizar los principales desafíos, con énfasis en visualizar el futuro de un modelo, moderno, transparente, participativo y sostenible, que permita examinar propuestas de reforma que fortalezcan la gobernanza del sector energético, y aportará lineamientos jurídicos y

administrativos hacia la transparencia y el monitoreo de concesiones. La finalidad última de la investigación es ofrecer propuestas concretas para fortalecer el rol del Estado como regulador eficiente y garante de la sostenibilidad energética en El Salvador.

RESUMEN

La presente investigación analiza el régimen de concesiones energéticas en El Salvador, particularmente en el ámbito hidroeléctrico y geotérmico, desde la perspectiva del Derecho Administrativo. El objetivo central es identificar las debilidades normativas e institucionales que limitan la eficacia del modelo actual y formular propuestas de reforma orientadas a la transparencia, la sostenibilidad y la supremacía del interés público.

En el Capítulo I se exponen los fundamentos generales de las concesiones, definiendo su naturaleza jurídica, sus características y principios rectores. Se examina la figura de la concesión tanto como acto administrativo constitutivo de derechos, vinculado al uso de bienes demaniales, como en su dimensión contractual, cuando implica la prestación de servicios públicos reservados al Estado.

El Capítulo II aborda el desarrollo del régimen concesional en el sector energético salvadoreño. Se estudian los antecedentes históricos de las concesiones en el país, desde las ferroviarias y portuarias del siglo XIX, hasta su incorporación en sectores estratégicos como telecomunicaciones y energía. Asimismo, se examina el marco normativo vigente, caracterizado por la dispersión de leyes y reglamentos, principalmente la Ley General de Electricidad y la Ley Reguladora de Concesiones en Pequeña Escala, lo que ha generado un esquema poco coherente y carente de una ley integral.

En el Capítulo III se identifican los principales desafíos del régimen actual: la fragmentación normativa, la falta de procedimientos uniformes, los vacíos legales en la explotación de recursos estratégicos como el agua y el subsuelo, y la debilidad de las instituciones reguladoras. Se analizan además los riesgos

de concentración del mercado energético y las afectaciones socioambientales derivadas de proyectos hidroeléctricos y geotérmicos, tomando como referencia jurisprudencia constitucional como las sentencias 20-2008 y 28-2008.

El Capítulo IV plantea propuestas de proyecto de ley estructuradas en tres ejes: i) la aprobación de una Ley General de Concesiones Energéticas que unifique y sistematice el marco jurídico, estableciendo reglas claras de transparencia, temporalidad y control; ii) el fortalecimiento institucional de la SIGET, la DGEHM y la Corte de Cuentas, con recursos técnicos y mecanismos de coordinación interorgánica; y iii) la promoción de un modelo concesionario sostenible, que incorpore cláusulas ambientales y sociales obligatorias, participación ciudadana vinculante, mecanismos de equilibrio económico-financiero y alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las conclusiones destacan que el régimen concesional energético salvadoreño requiere transformaciones profundas para superar la inseguridad jurídica, garantizar la sostenibilidad ambiental y fortalecer la confianza en las instituciones. Las recomendaciones se orientan a la aprobación de una ley integral, la modernización de los organismos reguladores y la consolidación de un modelo concesionario justo, transparente y sostenible, en armonía con el Derecho Administrativo contemporáneo y las experiencias comparadas de otros países.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS GENERALES DE LAS CONCESIONES

1.1 Dominio público

El dominio público no constituye un mero título de intervención estatal sobre la actividad económica, sino una institución jurídica central del Derecho Administrativo, que se refiere al conjunto de bienes que, por su naturaleza o por su afectación a un fin de interés general, pertenecen al Estado y se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público.

Garrido Falla define el dominio público como “una categoría jurídica creada para garantizar la afectación permanente de ciertos bienes al uso o servicio de la colectividad, bajo un régimen de derecho público que excluye su apropiación privada”.¹

Cassagne sostiene que el dominio público constituye un “instrumento de intervención estatal en la economía y una manifestación de soberanía que limita la libre disponibilidad de los bienes públicos”.²

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reafirmado en sentencia referencia 33- 2000 y 37- 2000 que los bienes de dominio público, como el subsuelo, tienen un régimen especial que los sustrae del comercio jurídico y los somete a tutela estatal, garantizando su uso colectivo, así también que la concesión administrativa no transfiere la propiedad del bien público, sino que confiere únicamente un derecho de uso o

¹ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 187–188.

² Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 295.

aprovechamiento condicionado, subordinado siempre a la prevalencia del interés público y al cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales impuestas por la Administración.³

El criterio rector de la demanialidad o uso del subsuelo se fundamenta en la naturaleza especial de los bienes de dominio público, los cuales, por su afectación directa al uso o servicio de la colectividad, quedan sometidos a un régimen jurídico distinto al de los bienes patrimoniales del Estado.

Marienhoff explica que la “demanialidad” implica la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes públicos, que se hallan bajo un régimen jurídico reforzado por razones de interés general.⁴

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, las características de la demanialidad descritas por Marienhoff inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad encuentran desarrollados tanto en el plano constitucional como en la legislación civil y sectorial. La Constitución de la República, al reconocer el interés social en la protección de los recursos naturales y subordinar el régimen de propiedad al interés general, sienta las bases para la existencia de bienes excluidos del comercio jurídico. Por su parte, el Código Civil regula los bienes nacionales de uso público como bienes no susceptibles de apropiación privada, lo que impide su enajenación, prescripción o embargo. Este régimen se ve reforzado por la legislación ambiental y energética, que somete el aprovechamiento de recursos naturales estratégicos a títulos

³ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 33-2000 y 37-2000*, 30 de agosto de 2001.

⁴ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 63–64.

administrativos temporales y a un control estatal permanente, consolidando así un régimen jurídico reforzado propio del dominio público.

Este principio implica que dichos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y que su aprovechamiento por parte de particulares solo puede realizarse bajo autorización o concesión otorgada conforme a la ley, garantizando siempre el respeto al interés general.

En tal sentido, la demanialidad actúa como eje ordenador que limita la libre disposición de estos bienes por parte de la Administración, asegurando que su utilización esté orientada al servicio público o a fines de utilidad social, y que cualquier cesión temporal de uso, como en el caso de las concesiones, preserve la titularidad estatal y la función pública del bien.

Lo anterior atribuye que la finalidad de uso, utilidad o aprovechamiento público al que están destinados dichos bienes, que es la afectación, se fundan esencialmente en su indisponibilidad, que es la imposibilidad que puedan convertirse en objeto de autonomía de la voluntad de los particulares, siendo esta característica manifestada en los tres ejes principales del dominio público, que se mencionan anteriormente y que son la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad. Marienhoff subraya que la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad son notas esenciales del dominio público y que su finalidad es preservar la “afectación al uso o servicio público frente a intentos de apropiación privada”.⁵

⁵ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, 74–75.

En la sentencia de inconstitucionalidad 33 y 37-2000, sobre el uso público se conceptualiza de la siguiente manera: *“El concepto de explotación de bienes, en este caso de bienes públicos, no puede limitarse a entender que se trata de la obtención de un provecho económico, pues dicho término cabe entenderlo de distintas formas v.gr., utilización empleo, aprovechamiento, usufructo, etc.”* Lo anterior significa que “uso público”⁶ no implica necesariamente el acceso físico libre e indiscriminado de cualquier persona a un bien público.

Lo anterior precisa que el concepto de explotación de bienes públicos no debe entenderse de manera restrictiva como la simple obtención de un beneficio económico. Por el contrario, este término abarca diversas formas de utilización, tales como el empleo, el aprovechamiento, el usufructo o cualquier otra modalidad de uso que implique un rendimiento, material o inmaterial, del bien de dominio público. De esta manera, se reconoce que la explotación puede manifestarse tanto en actividades lucrativas como en usos que no generan ingresos directos, pero que igualmente representan un aprovechamiento del bien por parte del Estado o de un particular autorizado.

En este contexto, el uso público no necesariamente conlleva el acceso físico libre e indiscriminado de cualquier persona al bien público. Esto significa que un bien puede destinarse al servicio o beneficio colectivo aun cuando su uso se encuentre regulado, limitado o sujeto a condiciones específicas. Garrido Falla señala que la concesión no altera la titularidad del bien demanial, ya que

⁶ El Salvador. *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de inconstitucionalidad acumulada 33-2000 y 37-2000*, San Salvador, 30 de agosto de 2001.

el particular actúa como gestor temporal bajo vigilancia de la Administración, la cual conserva la potestad de control y recuperación del bien.⁷

Así, por ejemplo, infraestructuras como aeropuertos, puertos o centrales eléctricas, son bienes de uso público cuya explotación está orientada al interés general, pero cuyo acceso se encuentra controlado por razones de seguridad, operatividad o especialidad en el servicio. Este criterio evita confundir la titularidad pública con la disponibilidad irrestricta, preservando el equilibrio entre la función social del bien y su administración eficiente.

El régimen de concesiones constituye entonces una herramienta jurídica fundamental para permitir la participación del sector privado en actividades estratégicas del Estado, especialmente en sectores como el energético, donde se requiere una importante inversión de capital y capacidad técnica especializada.⁸

En el caso de El Salvador, las concesiones en el ámbito energético tienen una historia particular que combina elementos del Derecho Administrativo clásico con reformas y jurisprudencia orientadas a la liberalización del mercado y a la sostenibilidad ambiental.

En este contexto, el dominio público constituye la base estructural del régimen de concesiones energéticas, pues es precisamente su naturaleza jurídica la que legitima la imposición de límites, controles y mecanismos de supervisión durante toda la vigencia de la concesión. En consecuencia, reducir el dominio

⁷ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 182.

⁸ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, 221–223.

público a un simple título de intervención estatal resulta conceptualmente insuficiente, ya que desconoce su carácter de institución jurídica autónoma y su función esencial como fundamento del control administrativo en la explotación de bienes públicos estratégicos.

1.2 Concepto y naturaleza jurídica de las concesiones

Las concesiones administrativas constituyen una institución central del Derecho Administrativo, particularmente relevante cuando se trata de la explotación de bienes del dominio público y de la prestación de servicios públicos esenciales, como ocurre en el ámbito de la generación de energía eléctrica, objeto específico del presente estudio. A través de esta figura, el Estado habilita a un sujeto privado para desarrollar una actividad de interés general, sin desprenderse de la titularidad del bien ni de sus potestades de control.⁹

En el caso salvadoreño, la concesión adquiere una especial relevancia en los sectores estratégicos, como el energético, en el que se emplea como mecanismo habilitante para la explotación de bienes de dominio privativo del Estado, con el objetivo de generar energía eléctrica a partir de recursos naturales del subsuelo, tales como el aprovechamiento del agua en las concesiones hidroeléctricas o del vapor y calor terrestre en las concesiones geotérmicas.

Este régimen encuentra su fundamento constitucional en el artículo 103, inciso tercero, de la Constitución, que reconoce la titularidad estatal del subsuelo y somete su explotación al otorgamiento de una concesión administrativa, la cual debe ser aprobada por la autoridad competente y ajustarse a los criterios y procedimientos legales previamente establecidos. En consecuencia, la concesión

⁹ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, vol. I (Madrid: Civitas, 2019), 659–664.

no solo habilita la explotación de un bien demanial, sino que configura un instrumento jurídico de control y ordenación, mediante el cual el Estado garantiza que dicha explotación se realice conforme al interés público, a los principios de legalidad y a los límites propios del régimen de dominio público.

Antecedente histórico de la concesión

Durante la época feudal, la concesión se configuró como una manifestación del poder soberano, estrechamente vinculada a los privilegios personales que el príncipe o señor feudal otorgaba a determinados particulares, generalmente como recompensa por servicios prestados, lealtades políticas o favores recibidos. Entre estos privilegios se incluía la cesión de derechos sobre tierras o recursos, con el objetivo de fomentar la colonización, el poblamiento y la explotación económica de territorios bajo dominio del soberano. En este contexto, la concesión operaba como un mecanismo de transferencia excepcional de derechos, sustentado más en la voluntad del gobernante que en criterios jurídicos generales.¹⁰

Con el tránsito hacia el Estado moderno y la progresiva consolidación del principio de legalidad, esta concepción patrimonial y arbitraria de la concesión fue perdiendo vigencia. La evolución del orden jurídico implicó que el otorgamiento de derechos sobre bienes o actividades de interés general dejara de depender de decisiones discrecionales del soberano, para someterse a normas generales, procedimientos reglados y controles institucionales. De este modo, la concesión se transformó en una técnica jurídica propia del Derecho Administrativo, desvinculada de la lógica del privilegio y orientada a la satisfacción del interés público.¹¹

¹⁰ Zanolini, Guido, *Corso di diritto amministrativo, vol. I* (Milán: Giuffrè, 1958), 210–214.

¹¹ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I (Madrid: Civitas, 2019),

En la actualidad, la concesión administrativa constituye un instrumento funcional del Estado, mediante el cual se habilita a un particular para la gestión de un servicio público o la explotación de un recurso estratégico cuando la Administración no puede o no resulta conveniente hacerlo de manera directa. Dicha habilitación se otorga por cuenta y riesgo del concesionario, bajo condiciones previamente establecidas por la ley y sujeta a un régimen permanente de control estatal, lo que garantiza que la actividad concesionada se desarrolle conforme a los fines públicos que justifican su otorgamiento.

Definición doctrinaria de concesión administrativa

Desde la doctrina del Derecho Administrativo, la concesión se concibe como una técnica jurídico-pública de intervención mediante la cual la Administración Pública habilita a un particular para ejercer una actividad que, por su naturaleza o por expresa previsión legal, está reservada originariamente al Estado. En virtud de esta habilitación, el concesionario adquiere un derecho temporal, condicionado y reglado de uso, explotación o prestación sobre bienes o servicios públicos, siempre bajo la vigilancia, fiscalización y poder de dirección de la propia Administración y conforme al principio de sujeción al interés general.

Gabino Fraga, considera que: *“La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.”*¹²

El autor Marienhoff, la definió como: *“el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona individual o jurídica, privada o pública-, por un tiempo determinado, la organización y funcionamiento de un servicio público; y dicha*

¹² Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 28.ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 242.

*persona, llamado concesionario, actúa por su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios (tarifa) o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a la vez.*¹³

Jorge Olivera Toro, califica a esta figura como: *“institución de derecho administrativo y generalmente aplicada, es el acto jurídico que tiene un determinado contenido: otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública. Es un acto administrativo constitutivo de un derecho subjetivo público.”*¹⁴

Para Emilio Fernández Vázquez, la concesión es un acto administrativo: *“por medio del cual la administración en virtud de facultades o atribuciones derivadas del ordenamiento jurídico confiere a una persona un derecho o un poder que antes no poseía; o también un acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder de que antes carecía, mediante la transmisión a ella de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración”.*¹⁵

Por su parte, Jorge Fernández Ruíz define la concesión como *“el mecanismo jurídico por medio del cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero, y está prevista, tanto en el derecho privado, a través de la concesión mercantil, también llamada franquicia, como en el derecho público, mediante la concesión administrativa, la cual puede ser de tres*

¹³ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998), p. 250.

¹⁴ Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta edición, Porrúa, México 1988, p.382.

¹⁵ Fernández Vázquez. Emilio, *“Diccionario de Derecho Público”*, Astrea, Buenos Aires, Argentina 1981, p. 767.

clases: la demanial, o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado; la de obra pública y la concesión de servicio público; esta última es producto de la descentralización administrativa por colaboración."¹⁶

El autor Sayagués Laso; define que *"la Concesión es un acto de Derecho Público que confiere a una persona un Derecho o un poder que antes no tenía, mediante la transmisión de un Derecho o del ejercicio de un poder propio de la Administración."*¹⁷

Asimismo, Villegas; señala que la Concesión *"Es el acto discrecional de la Administración Pública que crea, transmite o constituye Derechos a favor de otros entes o de los particulares."*¹⁸

Andrés Serra Rojas: *"La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para .la explotación de un servicio público o de bienes del Estado ".*¹⁹

Rafael I. Martínez Morales: *"Concesión es el acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un*

¹⁶ Fernández Ruiz Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 4.^a ed. (México: Porrúa, 2011), 559.

¹⁷ Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III 2da Edición Pag 420

¹⁸ Villegas Basavilbao, Benjamín, *Derecho Administrativo, Tomo III* Tipografía Editorial Argentina, S. A. Buenos Aires, 1951, Pág. 333.

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. *"Derecho Administrativo"*, Tomo 11. Ed. Porrúa. México 1988

servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquel, satisfaciendo necesidades de interés general ".²⁰

A partir de las definiciones expuestas, puede advertirse que la doctrina administrativista converge sustancialmente en la caracterización jurídica de la concesión. En efecto, los autores coinciden en que:

- Constituye un acto administrativo, esto es, una manifestación de voluntad del Poder Ejecutivo orientada a la satisfacción del interés general, mediante la cual se crean, modifican, transmiten o extinguen derechos y obligaciones.
- Reviste carácter unilateral, en la medida en que la autoridad administrativa competente lo emite por decisión propia, sin requerir el consentimiento previo de los particulares.
- Implica la concesión de un poder jurídico a favor de un administrado, por parte del Estado a través de la Administración Pública, otorgándole determinadas prerrogativas para el ejercicio de una actividad específica.

Definición jurisprudencial de concesión administrativa

La concesión es definida por la jurisprudencia constitucional como *“un instrumento administrativo para habilitar o permitir la participación del sector privado en el desarrollo de actividades que por tradición se han identificado como tareas típicas del Estado, por su finalidad de aprovechamiento general. En tal caso, se la usa para incorporar a los particulares en la realización de estas actividades. En sentido*

²⁰ Martínez Morales Rafael. *“Derecho Administrativo”*. Primero y Segundo Curso. 1°.ed. Ed Oxford. México, 1999. P. 279.

estricto, por concesión se entiende el acto jurídico mediante el cual se transmite a un particular, en casos de interés general y por tiempo determinado, una habilitación para que, por su cuenta y riesgo y en sustitución del Estado, preste un servicio público pueda usar, aprovechar y explotar bienes de dominio público, de acuerdo con el régimen aplicable y a cambio de una remuneración que puede consistir en las tarifas que paguen los usuarios del servicio o en los frutos y beneficios que perciba por la utilización del bien.²¹

Podemos indicar entonces que la concesión en términos generales se conceptualiza como el acto jurídico unilateral, por medio del cual la administración pública otorga a un particular el derecho para la explotación de un bien de dominio público según las condiciones previamente establecidas y manteniendo la supervisión y control del bien o del servicio en manos del Estado.

Acorde con las definiciones anteriores, podemos señalar que la Concesión administrativa, es un acto de naturaleza administrativo que realiza un órgano de la administración pública de forma discrecional, por medio del cual se otorga a una persona de Derecho Privado, un derecho para llevar a cabo en sustitución de la autoridad la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, con determinadas obligaciones y derechos, bajo un régimen jurídico exorbitante, que en general se debe realizar a través de una licitación pública y regulado por la ley especial en cuanto al procedimiento para que se otorgue dicha concesión, como la forma en que deberá operar y las contraprestaciones que se tendrán que pagar.

En el contexto salvadoreño, esta concepción se refleja en la exigencia establecida

²¹ El Salvador. *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 50-2010/51-2010, proceso de inconstitucionalidad*, 18 de mayo de 2015.

en el artículo 120 de la Constitución (Cn.), de una autorización legislativa para la concesión de bienes y servicios estratégicos; que preserve el carácter público de la actividad y la supremacía del interés general. Ejemplos de ello son las concesiones otorgadas en el sector de telecomunicaciones, energía eléctrica y servicios registrales, en las cuales el Estado mantiene la titularidad y el poder de control, aun cuando un particular ejecute materialmente la actividad. La concesión administrativa, se convierte en una técnica de intervención estatal por medio de la cual se reconoce al concesionario una posición jurídica de explotación o prestación frente a un bien o servicio público.²² A diferencia de las figuras contractuales que son propias del derecho privado; el campo jurídico de una concesión pertenece al derecho público²³, que implica una asimetría estructural en la relación; el Estado conserva potestades unilaterales de supervisión o fiscalización que imponen condiciones que garanticen la sujeción al interés colectivo.

Las definiciones doctrinales presentan rasgos comunes y diferenciadores que permiten identificar la evolución del concepto de concesión administrativa. En los autores Fraga y Olivera Toro, la concesión se configura como un acto administrativo que transfiere al particular un poder jurídico previamente inexistente, destacando su carácter constitutivo. Marienhoff y Fernández Vázquez subrayan, en cambio, la dimensión práctica del instituto: el concesionario asume la organización, funcionamiento y riesgos económicos del servicio, recibiendo como contraprestación tarifas o beneficios, lo que resalta su función de técnica de colaboración público-privada. Por su parte, Fernández Ruíz amplía el concepto al clasificarlo en concesión demanial, de obra pública y de servicio público,

²² García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. 19.^a ed. Madrid: Civitas, 2016, 460–462

²³ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 321–324.

resaltando la diversidad de modalidades que puede adoptar. La jurisprudencia constitucional salvadoreña introduce un matiz relevante al concebir la concesión como instrumento de habilitación del sector privado para desarrollar actividades que tradicionalmente corresponden al Estado, con énfasis en su finalidad de interés general y en la necesidad de temporalidad definida.

Frente a estas aproximaciones, la definición propuesta en este trabajo incorpora los elementos doctrinales y jurisprudenciales clásicos, pero los adapta al contexto constitucional salvadoreño, introduciendo tres dimensiones adicionales: (i) la exigencia de autorización legislativa conforme al artículo 120 de la Constitución, que refuerza el control democrático, tal y como La Sala lo reafirmó “*que las concesiones sobre bienes de dominio público requieren aprobación legislativa, como garantía del control político y de la transparencia en el uso de recursos estatales*”²⁴; (ii) la sostenibilidad ambiental y social como principios transversales que deben impregnar todo el régimen concesional; y (iii) la participación ciudadana como condición para legitimar el otorgamiento y ejecución de concesiones. De esta forma, la definición propia no solo sintetiza la doctrina existente, sino que también aporta una visión contemporánea y contextualizada, orientada a fortalecer el régimen de concesiones energéticas en El Salvador bajo los parámetros del derecho administrativo moderno y del desarrollo sostenible.

La naturaleza jurídica de la concesión contiene elementos complejos²⁵, lo cual resulta de la conjugación de las siguientes características: es un acto administrativo habilitante, por el cual el Estado otorga un derecho precario y condicionado, revocable bajo determinadas causales; y además, es un contrato

²⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 20-2008*, San Salvador, 17 de noviembre de 2009.

²⁵ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 517–520.

administrativo²⁶, el cual se formaliza mediante el acuerdo entre las partes en el que establecen las condiciones, el desarrollo de los derechos, deberes, responsabilidades, todo subordinado a las normas de orden público. Lo anterior fortalece el doble carácter que en su naturaleza jurídica conllevan las concesiones, el cual exige una visión jurídico integral, donde predomina el principio de legalidad; pero también de eficiencia en la gestión de los bienes públicos.

En nuestro país, esta figura tiene una mayor complejidad en el sector energético, donde se requiere la autorización legislativa para el otorgamiento de concesiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución; este requisito de control legislativo refuerza el carácter público del acto concesional, garantizando la legalidad y legitimidad del uso de recursos naturales demaniales, como el agua o el subsuelo.

No obstante, en el caso salvadoreño, la evolución institucional del régimen de concesiones también ha estado marcada por importantes decisiones jurisprudenciales, resultando que en la década de los noventa fue la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) la entidad que asumió la facultad de otorgar concesiones en materia energética.

Diferentes doctrinas han subrayado que la esencia de la concesión se enfatiza en su actuación en nombre del interés público y bajo la supervisión y coordinación del Estado.²⁷ Todo lo anterior bajo reglas claras y normativas que permitan la inversión, pero que a su vez faciliten el control del Estado para concesionar.

²⁶ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004, 249–252.

²⁷ Zanolini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*. T. II. Milán: Giuffrè, 1958, 275–278.

1.3 Características, modalidades y principios que rigen las concesiones

Para delimitar la naturaleza jurídica y funcional de las concesiones es necesario comprender las características y modalidades de esta figura, especialmente cuando se trata de bienes y servicios vinculados al interés público²⁸. En el contexto legal salvadoreño, el Estado requiere de particulares para ejecutar funciones públicas o explotar recursos estratégicos, siendo imprescindible conocer los elementos que lo configuran, no solo para garantizar la legalidad del proceso, sino también para asegurar que se preserve el control estatal, la transparencia y el beneficio de la sociedad.

Por tal razón se debe identificar y sistematizar las características y principios que rigen las concesiones para establecer criterios uniformes que orienten a la formulación de políticas públicas como a la actuación de los órganos del Estado encargados de otorgarlas, fiscalizarlas o regularlas en todas las fases del proyecto.

Dicho análisis se vuelve aún más relevante debido a las experiencias legislativas en materia de concesiones y a los diferentes fallos jurisprudenciales que reafirman la necesidad de la aplicabilidad del marco constitucional específicamente para el sector energético. Por ello, es necesario una exposición clara de estos elementos como una condición necesaria para avanzar hacia un modelo de concesión eficiente, legítimo y alineado con los fines del Estado.

²⁸ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 28.^a ed. México: Porrúa, 1989, 341–344; Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5.^a ed. México: Porrúa, 1988, 287–290.

Características de las concesiones

El análisis de las características propias de la concesión permite comprender su funcionamiento como instrumento jurídico mediante el cual el Estado (previo acto o contrato administrativo) delega temporalmente a particulares la gestión de bienes o servicios vinculados al interés público.

Como principales características de la concesión, podemos señalar las siguientes:

a) *Carácter exclusivo*: ello significa que la concesión administrativa, en cualquiera de sus variantes, se sustenta en la titularidad exclusiva de una administración sobre una esfera concreta de actuación.²⁹

b) *Carácter originario*: del negocio concesionado en donde surgen situaciones jurídicas nuevas, son actos creadores de derechos o facultades³⁰, pues los concesionarios no tienen con anterioridad al otorgamiento de la concesión, ningún tipo de derecho sobre el objeto de esta.

c) *Control por la Administración concedente*: la Administración pública concedente mantiene en todo momento la capacidad de asegurar el cumplimiento del fin contemplado por el ordenamiento (puede decirse que tiene la obligación), no pierde la titularidad ni de la competencia sobre el mismo, tan sólo la transmisión o reconocimiento al concesionario de facultades particulares.³¹

²⁹ Zanobini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*. T. II. Milán: Giuffrè, 1958, 281–284.

³⁰ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 215–219.

³¹ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004, 258–261.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que las concesiones poseen las siguientes características: *“un carácter complejo; resulta de la combinación de los siguientes elementos: (i) es un acto unilateral por el que la concesión se otorga en casos de interés general; (ii) es un acto normativo por el que se fijan reglas con efectos generales y particulares que regulan la organización y funcionamiento del servicio público o la forma en que la explotación de los bienes concesionados se hará; y (iii) es un acto contractual de naturaleza financiera, su cese se caracteriza porque no puede ser modificado de manera unilateral por la administración, está destinado a establecer ciertas ventajas económicas personales, así como asegurar la remuneración del concesionario, propiciar nuevas inversiones para mejorar el servicio o bien concesionado y proteger los intereses legítimos del particular, aunque sin dejar de subordinar los poderes de este a las obligaciones que en la materia impone la ley.”*³²

Estas características no solo definen su estructura legal, sino que reflejan los límites y condiciones bajo los cuales puede operar esta figura. En el contexto salvadoreño, dichas particularidades adquieren especial relevancia debido a la necesidad de mantener el control estatal sobre sectores estratégicos, garantizar la legalidad del procedimiento y asegurar que el beneficio colectivo prevalezca sobre los intereses privados.

Comprender estos rasgos esenciales es, por tanto, indispensable para delimitar adecuadamente el alcance y los efectos de cualquier régimen concesional, los cuales se desarrollan a continuación.

³² El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 50-2010/51-2010, proceso de inconstitucionalidad, 18 de mayo de 2015.

Acto complejo con doble naturaleza jurídica, la concesión posee una naturaleza dual

Por un lado, es un acto administrativo unilateral mediante el cual el Estado autoriza al particular a realizar una actividad vinculada al interés público; y por otro, se materializa en una relación contractual que establece derechos y obligaciones recíprocas que nace de una voluntad estatal, pero se perfecciona mediante un acuerdo bilateral.³³

Este acto complejo, es un término polisémico y se refiere a que no tiene un sentido único sino que puede entenderse desde dos planos complementarios siendo el primero, como un acto jurídico administrativo unilateral, que es un acto constitutivo de derechos en el cual el Estado, en ejercicio de su potestad otorga a un particular un derecho para la explotación de un bien demanial reservado a este, en el cual la autoridad habilita jurídicamente un concesionario, y el segundo como una relación jurídica bilateral mediante un contrato administrativo que es celebrado entre la administración y un particular, en el cual se establecen derechos y obligaciones, los plazos, las contraprestaciones y las causas de extinción y abandono.³⁴

La misma bilateralidad de este acto complejo con doble naturaleza jurídica exige un procedimiento previo para seleccionar el concesionario.

Con lo anterior podemos afirmar que la concesión entonces es un término polisémico que ayuda a comprender que no se agota en un solo significado, sino que es un acto constitutivo de derechos públicos a favor de un privado y

³³ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, 246–250.

³⁴ García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 19.ª ed. Madrid: Civitas, 2016, 517–520; Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 532–535.

por otro lado es la expresión de una relación contractual que vincula a las partes bajo las reglas del derecho administrativo.

La concesión combina una decisión unilateral de la Administración con un acuerdo bilateral con el concesionario. En palabras de Eduardo García de Enterría, se trata de un *“acto mixto en el que concurren la voluntad de la Administración y la del concesionario, pero cuyo origen descansa en una decisión previa de la autoridad pública”*.³⁵

Este doble carácter cumple una función equilibradora: La unilateralidad garantiza la primacía del interés público, mientras que la bilateralidad dota al concesionario de seguridad jurídica. En El Salvador, esto se aprecia en concesiones energéticas, donde el Estado, mediante decreto legislativo, otorga la autorización, pero posteriormente concreta un contrato administrativo con cláusulas específicas sobre derechos y obligaciones. La dualidad es esencial para asegurar que la concesión no se convierta en un acto puramente privatizador ni en una imposición arbitraria, sino en una colaboración jurídicamente estructurada.

Temporalidad

La concesión administrativa es un acto jurídico de duración necesariamente limitada, mediante el cual el Estado otorga a un particular el derecho de explotar un bien del dominio público o de prestar un servicio público por un plazo determinado. Dicho plazo no es arbitrario, sino que se fija atendiendo a

³⁵ García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 17.ª ed. Madrid: Civitas, 2015.

la naturaleza del bien, al tipo de actividad concesionada y a las condiciones técnicas, económicas y financieras del proyecto.³⁶

La temporalidad constituye un elemento esencial de la concesión, ya que deriva directamente del régimen jurídico del dominio público, caracterizado por su inalienabilidad e imprescriptibilidad. En consecuencia, el Estado no puede desprenderse de manera definitiva de sus bienes ni de la gestión de servicios públicos estratégicos, sino únicamente autorizar su aprovechamiento temporal, conservando siempre la titularidad y el control.³⁷

Desde la doctrina del Derecho Administrativo, la limitación temporal de la concesión se justifica como un mecanismo destinado a preservar la primacía del interés general, permitir la revisión periódica de las condiciones de explotación y garantizar que el uso del bien o la prestación del servicio se adecúe a las necesidades cambiantes de la colectividad. Por ello, aun cuando el plazo concesional pueda ser amplio especialmente en proyectos que requieren inversiones significativas, este siempre debe quedar sujeto a condiciones, evaluaciones y controles estatales.³⁸

La temporalidad se encuentra estrechamente vinculada a la cláusula de reversión, en virtud de la cual, una vez vencido el plazo de la concesión, el bien o el servicio retorna plenamente a la administración pública, sin que ello implique transferencia de propiedad al concesionario. Asimismo, la eventual prórroga de la concesión no constituye un derecho adquirido, sino una facultad

³⁶ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, vol. I (Madrid: Civitas, 2019), 744–746.

³⁷ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo, t. III-A* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998), 181–183.

³⁸ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo, t. II* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 215–218.

excepcional del Estado, condicionada al cumplimiento estricto de las obligaciones legales, contractuales y ambientales.³⁹

En este sentido, la temporalidad no solo delimita la duración de la concesión, sino que actúa como una garantía jurídica del control estatal permanente, asegurando que la explotación de bienes públicos o la prestación de servicios estratégicos no se transforme en una apropiación encubierta del dominio público.⁴⁰

Previo a la sentencia de inconstitucionalidad 28-2008, la normativa que regulaba el sector eléctrico permitía que las concesiones fueran otorgadas sin un plazo determinado, pese a que la Constitución de la República consagra el carácter temporal y condicionado del aprovechamiento de bienes del dominio público. Esta práctica administrativa evidenciaba una política estatal que favorecía la permanencia indefinida del concesionario en la explotación del bien, en detrimento de la titularidad y del control efectivo del Estado sobre recursos estratégicos.

La Sala de lo Constitucional, al resolver el proceso de inconstitucionalidad 28-2008, declaró la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley General de Electricidad y de su Reglamento, al considerar que la ausencia de un plazo concesional desnaturalizaba la figura de la concesión administrativa, al convertirla en un derecho de aprovechamiento indefinido incompatible con el régimen constitucional del dominio público.⁴¹

³⁹ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo, t. III-B* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000), 432–435.

⁴⁰ García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder* (Madrid: Civitas, 2009), 97–99.

⁴¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *sentencia de inconstitucionalidad 28-2008*, 26 de noviembre de 2009, considerando V y siguientes. La Sala declaró inconstitucionales los arts. 5 y 12 de la Ley General de Electricidad y los arts. 4, 12 y 51 de su

En particular, la Sala sostuvo que la concesión no puede entenderse como una cesión permanente o perpetua del bien público, ya que ello vulnera los principios constitucionales relativos a la protección de los recursos naturales, al interés social y al deber del Estado de administrar y preservar los bienes de titularidad pública. La temporalidad fue reafirmada como un elemento estructural e implícitamente constitucional del régimen concesional, indispensable para garantizar el control estatal permanente y la eventual reversión del bien al finalizar el plazo otorgado.

Sin embargo, la temporalidad cumple una función importante, siendo la garantía del retorno del bien de dominio público al que originalmente le corresponde, como un principio de control político, mismo que debe retornar, pero bajo ciertas condiciones, es decir que el bien a su finalización debe cumplir con lo estipulado en el contrato de concesión, en la cláusula de garantía de retorno y las condiciones bajo las que el bien debe ser regresado al Estado al momento de finalización de la concesión.⁴²

Aun cuando el concesionario es un sujeto privado, la concesión debe ejecutarse exclusivamente en función del interés general, el cual constituye el parámetro rector de toda actividad concesionada. Esta característica impone límites a la actuación del concesionario y legitima la potestad del Estado de intervenir y fiscalizar la ejecución de la concesión, a fin de verificar el cumplimiento de sus fines públicos.

Reglamento, por contravenir, entre otros, los arts. 84 inc. 4°, 86, 103 inc. final, 110 inc. 4°, 120 inc. 2° y 131 ord. 30° de la Constitución, al permitir concesiones sin plazo determinado sobre bienes del dominio público.

⁴² Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. 4.^a ed. México: Porrúa, 2011, 512–514; Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*. T. II. 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 472–474

En caso de desviación del interés general o de incumplimiento grave de las obligaciones concesionales, el Estado se encuentra facultado para poner fin anticipadamente a la concesión, ya sea mediante la revocación del acto concesional, cuando esta tenga naturaleza administrativa unilateral, o mediante la terminación, rescisión o resolución del vínculo concesional, cuando la concesión se configure bajo una forma contractual. En ambos supuestos, la actuación estatal encuentra su fundamento en la prevalencia del interés público y en la sujeción del concesionario a un régimen jurídico especial de derecho público.

Finalmente, la temporalidad es entonces la condición de que toda concesión tenga un plazo limitado, lo que asegura que el Estado no pierda el dominio perpetuo sobre bienes o recursos estratégicos, tal como lo ha desarrollado doctrinariamente Miguel S. Marienhoff.⁴³

Este límite temporal cumple tres finalidades:

- a) Permite al Estado revisar periódicamente la conveniencia del régimen concesional.
- b) Evita que los concesionarios adquieran una posición de dominio irreversible sobre sectores estratégicos.
- c) Garantiza que los bienes retornen al patrimonio público, en consonancia con la soberanía estatal.

⁴³ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo. T. III*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993.

En El Salvador, los plazos de las concesiones se fijan de manera variable según el tipo de actividad concesionada. Así, por ejemplo, las concesiones geotérmicas han sido otorgadas por plazos de treinta años, susceptibles de renovación conforme a la ley. En el caso de las concesiones otorgadas a pequeñas generadoras de hasta cinco megavatios, el plazo máximo también es de cincuenta años; sin embargo, la Asamblea Legislativa se encuentra constitucionalmente facultada para reducir dicho plazo, mas no para ampliarlo.⁴⁴

Esta limitación no responde únicamente a una opción técnica o económica, sino que se deriva del marco constitucional que exige autorización legislativa para el otorgamiento de concesiones sobre bienes del dominio público, lo cual confirma que la temporalidad no constituye un mero formalismo, sino una manifestación del control político y democrático sobre la explotación de recursos estratégicos del Estado.⁴⁵

Asimismo, de este régimen se desprenden otros elementos esenciales del sistema concesional. En primer lugar, la reserva de ley, en virtud de la cual corresponde al órgano legislativo definir los límites temporales y las condiciones básicas de la concesión, excluyendo márgenes amplios de discrecionalidad administrativa que puedan comprometer el interés general. En segundo lugar, se evidencia un límite estructural a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, ya que la autoridad administrativa no puede extender

⁴⁴ Constitución de la República de El Salvador, art. 131 ord. 30°, en relación con los arts. 103 inc. final, 110 inc. 4° y 120 inc. 2°.

⁴⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *sentencia de inconstitucionalidad 28-2008*, 26 de noviembre de 2009, considerandos V y VI.

unilateralmente el plazo concesional ni consolidar derechos indefinidos a favor del concesionario.⁴⁶

En tercer lugar, este esquema reafirma el carácter no patrimonial del derecho concesional, pues el concesionario no adquiere un derecho equiparable a la propiedad, sino una habilitación temporal, condicionada y revisable, subordinada siempre al interés público. Finalmente, la exigencia de intervención legislativa y la fijación de plazos máximos confirman la prevalencia del interés general y la sujeción de la actividad concesionada a un sistema de controles propios de un Estado constitucional y democrático de derecho.⁴⁷

No transferencia de titularidad del bien o servicio

La concesión no implica la transferencia de propiedad. El Estado conserva en todo momento la titularidad del bien público o del servicio concesionado. El concesionario sólo obtiene un derecho de uso o de explotación temporal y condicionado, conforme a los términos establecidos por la ley o el contrato.⁴⁸

Guido Zanobini enfatiza que “*la concesión es una autorización condicionada que no enajena el dominio público, sino que habilita temporalmente su explotación*”.⁴⁹ En El Salvador, el agua, los yacimientos geotérmicos y la infraestructura eléctrica pertenecen al Estado, incluso cuando son gestionados por concesionarios. La inalienabilidad del dominio público asegura que el

⁴⁶ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo, t. II* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 213–216.

⁴⁷ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I (Madrid: Civitas, 2019),

⁴⁸ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. T. II*. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004, 221–223.

⁴⁹ Zanobini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo. T. II*. Milán: Giuffrè, 1958.

patrimonio estatal no quede sometido a privatizaciones encubiertas y que, en todo momento, la titularidad de los bienes estratégicos siga siendo nacional.

La figura de la concesión implica que el Estado selecciona a un concesionario específico es decir a una persona jurídica con identidad y condiciones definidas.

Intransferibilidad y control legislativo en la concesión administrativa

En el Derecho Administrativo, la concesión no es libremente transferible, ya que su cesión o modificación subjetiva requiere autorización expresa del Estado, con el objeto de evitar que los derechos otorgados sobre bienes del dominio público o sobre servicios públicos pasen a un tercero sin control previo.

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, esta exigencia se encuentra estrechamente vinculada al principio de reserva de ley y al control político y democrático que la Constitución atribuye a la Asamblea Legislativa en materia concesional.⁵⁰

En este sentido, el cambio de titularidad de una concesión exige la tramitación de un nuevo proceso concesional, cuya autorización debe ser otorgada por la Asamblea Legislativa mediante mayoría de votos en sesión plenaria, lo que configura un mecanismo de control reforzado, equivalente en sus efectos a la obtención de una nueva concesión. Esta exigencia garantiza que el nuevo

⁵⁰ Constitución de la República de El Salvador, arts. 103 inc. final, 110 inc. 4°, 120 inc. 2° y 131 ord. 30°, que atribuyen a la Asamblea Legislativa la competencia para autorizar concesiones sobre bienes del dominio público y establecen la reserva de ley en esta materia.

concesionario sea evaluado conforme a los mismos parámetros jurídicos, técnicos y de interés público que justificaron el otorgamiento original.⁵¹

Asimismo, un cambio sustancial en la composición accionaria que altere el control efectivo de la sociedad concesionaria se equipara jurídicamente a una cesión de la concesión, aun cuando se presente formalmente como una reorganización interna o corporativa. Tal equiparación responde a la necesidad de preservar el control estatal sobre el concesionario real, evitando que, mediante estructuras societarias, se eluda la autorización legislativa exigida constitucionalmente.⁵²

Este régimen resulta coherente con la naturaleza temporal, condicionada y no patrimonial del derecho concesional, y confirma que la autonomía societaria del concesionario encuentra límites cuando se trata de la explotación de bienes o servicios de interés general. En consecuencia, la concesión permanece sometida a un control estatal permanente, tanto en su dimensión administrativa como en su dimensión política, en consonancia con el régimen constitucional del dominio público.

Reversibilidad

La reversión es la garantía de que, al concluir la concesión o producirse su revocación, el bien o servicio retornará al Estado. Fernando Garrido Falla explica que *“la reversión es el corolario lógico de la temporalidad y de la inalienabilidad del dominio público”*.⁵³

⁵¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *sentencia de inconstitucionalidad 28-2008*, 26 de noviembre de 2009, considerandos V y VI, donde se afirma que la concesión administrativa no puede generar derechos indefinidos ni consolidarse al margen del control estatal y legislativo.

⁵² Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo, t. II* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 219–223,

⁵³ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. Madrid: Tecnos, 2006 edición 12.

Esto incluye no solo la devolución del bien, sino también, en muchos casos, de las instalaciones e infraestructuras construidas, lo cual fortalece al Estado, que recibe activos modernizados sin erogación adicional. En concesiones hidroeléctricas, por ejemplo, las plantas y equipos se regresaría al Estado al finalizar el plazo, consolidando así la soberanía energética.

En el marco de las concesiones energéticas en El Salvador, la garantía correlativa de retorno constituye un principio esencial mediante el cual al finalizar el plazo de la concesión se establecen contractualmente las condiciones en que el bien debe ser retornado, sobre todo en caso de que el concesionario titular no quiera continuar con la misma.

Este mecanismo de reversibilidad asegura que, aunque el particular goce temporalmente de la explotación de un bien demanial o servicio público, la titularidad última y el control soberano sobre dichos activos se mantienen en manos estatales, garantizando la continuidad del servicio y la preservación del interés superior del bien público frente a la lógica privada de lucro.

Sometimiento al control estatal y fiscalización continua

La concesión no exime al particular de la supervisión pública.⁵⁴ Durante toda su vigencia, la actividad concesionada debe estar sujeta al control y regulación del ente estatal competente. Esto incluye auditorías, presentación de informes, cumplimiento de estándares técnicos y sociales, entre otros.

La concesión administrativa, en tanto es un instrumento jurídico mediante el cual el Estado delega temporalmente en un particular la explotación de un bien

⁵⁴ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 298–301.

o servicio público; no significa en ningún momento la renuncia al poder de control estatal.⁵⁵ Muy por el contrario, durante toda la vigencia de la concesión, la administración conserva y ejerce mecanismos de fiscalización que garantizan que el interés público no se vea comprometido.

En el caso salvadoreño, este principio puede observarse en el ámbito energético. Por ejemplo, las concesiones hidroeléctricas otorgadas a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y posteriormente a sociedades mixtas, han estado sujetas a la supervisión de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la cual ejerce control sobre tarifas, estándares técnicos y seguridad de las operaciones. Asimismo, la Ley General de Electricidad impone al concesionario la obligación de presentar informes periódicos y cumplir con normas ambientales en la generación de energía, lo que constituye una manifestación concreta del sometimiento al control estatal.⁵⁶

García de Enterría explica que la razón de ser de este control es garantizar la continuidad del servicio y su adaptación a los fines de interés general, evitando que el concesionario, movido por intereses económicos, pueda desatender aspectos esenciales como la calidad, la seguridad o el acceso equitativo.⁵⁷

En la misma línea, Santamaría Pastor enfatiza que el control estatal sobre la concesión no constituye una intromisión indebida en la esfera del concesionario, sino la consecuencia natural de la titularidad pública de la

⁵⁵ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*. T. II. 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 487–489.

⁵⁶ Asamblea Legislativa de El Salvador. *Ley General de Electricidad*. Decreto Legislativo n.º 843. Diario Oficial n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996.

⁵⁷ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. 19.^a ed. Madrid: Civitas, 2016.

actividad delegada. Según el autor, la Administración conserva siempre la potestad de dirección, inspección y sanción, de modo que la concesión “no altera la naturaleza pública del servicio ni disminuye la responsabilidad estatal frente a los ciudadanos”.⁵⁸ Esto implica que incluso cuando la gestión material se entrega a particulares, el Estado sigue siendo garante de la calidad, continuidad y universalidad del servicio. Aplicado al caso salvadoreño, ello significa que instituciones como la SIGET o el MARN no solo están facultadas, sino obligadas a ejercer un control permanente sobre las concesiones energéticas, pues de lo contrario se vaciaría de contenido el principio de supremacía del interés general.

Transferibilidad sin autorización previa

El carácter personalísimo de la concesión impide que esta sea libremente transferida. En El Salvador, este principio se ha aplicado en múltiples ocasiones: cuando empresas extranjeras interesadas en participar en el mercado de telecomunicaciones han adquirido acciones de concesionarias locales, siempre han requerido autorización previa del ente regulador. El caso paradigmático es la privatización de ANTEL en los años noventa, que dio lugar a la concesión de frecuencias radioeléctricas y de servicios de telefonía, procesos que fueron objeto de control legislativo y regulatorio para evitar transferencias sin autorización que pudieran comprometer el interés nacional.

Marienhoff señala que permitir la transferencia libre de concesiones las convertiría en meras mercancías sujetas al tráfico comercial, lo cual resultaría incompatible con su finalidad pública.⁵⁹ En el marco salvadoreño, la

⁵⁸ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*. T. II. 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 417.

⁵⁹ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.

Constitución de 1983 reforzó esta idea al establecer en su artículo 120 que los bienes públicos de uso común y las riquezas naturales del Estado solo pueden ser objeto de concesión mediante aprobación legislativa, cerrando la puerta a que terceros se apropien de manera indirecta de concesiones otorgadas originalmente a otros sujetos.

Formalidad y legalidad

La formalidad es otro rasgo esencial. La concesión no puede otorgarse de manera arbitraria o informal, sino a través de un procedimiento regulado que respete los principios de juridicidad y transparencia.⁶⁰ En El Salvador, este principio se observa en la exigencia constitucional de autorización legislativa previa para el otorgamiento de concesiones sobre bienes estatales estratégicos.

Por ejemplo, en el caso de la generación hidroeléctrica y geotérmica, los Decretos Legislativos emitidos entre 1983 y 1996 autorizaron expresamente a entidades públicas y mixtas para explotar recursos energéticos, con base en estudios técnicos y bajo aprobación de la Asamblea Legislativa.

En este sentido, Garrido Falla destaca que la formalidad en las concesiones constituye una garantía institucional frente a posibles desviaciones de poder, puesto que *“la Administración no puede disponer libremente de los bienes o servicios públicos sin seguir un procedimiento reglado que asegure el respeto al interés general y al principio de igualdad”*⁶¹.

⁶⁰ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 560–563.

⁶¹ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. T. II*. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004, 534.

Los autores subrayan que el respeto al procedimiento formal no es una mera exigencia burocrática, sino una garantía del Estado de Derecho, destinada a evitar la arbitrariedad en el ejercicio de potestades públicas y a reforzar la transparencia y participación.⁶²

Este planteamiento coincide con la exigencia constitucional salvadoreña contenida en el artículo 120 Cn., que reserva a la Asamblea Legislativa la aprobación de concesiones sobre bienes de dominio público, lo cual fortalece el control democrático y evita la discrecionalidad administrativa.

La norma constitucional dispone que “la explotación de los bienes del dominio público solo podrá hacerse por medio de concesiones o contratos otorgados conforme a la ley y con aprobación legislativa”, reafirmando el carácter formal y jurídico del procedimiento concesional.

De esta manera, la formalidad no debe entenderse como una traba burocrática, sino como un instrumento jurídico indispensable para legitimar las decisiones sobre la explotación de recursos estratégicos del Estado.

Riesgo compartido o asumido por el concesionario

Finalmente, el principio de riesgo constituye un elemento distintivo de la concesión. Salvo que el contrato o la ley dispongan lo contrario, el concesionario asume los riesgos económicos, técnicos y jurídicos de la operación. Esto significa que, si la demanda por el servicio disminuye, si los costos de inversión se incrementan, o si surgen problemas tecnológicos, el Estado no está obligado a compensar automáticamente al concesionario.

⁶² Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 560–563.

En El Salvador, este principio se ejemplifica en el caso de las concesiones de generación de energía bajo esquemas de participación público-privada. Empresas privadas que invirtieron en plantas de energía térmica asumieron el riesgo de fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo, sin que el Estado se obligara a cubrir pérdidas. Santamaría Pastor señala que el concesionario es un empresario sometido a la lógica del mercado, pero condicionado por la prevalencia del interés público.⁶³

Este reparto de riesgos busca evitar que el Estado socialice las pérdidas mientras los concesionarios privatizan las ganancias, reforzando el principio de responsabilidad empresarial ⁶⁴y asegurando que la concesión cumpla su finalidad de utilidad social.⁶⁵

Las características descritas permiten comprender que la concesión administrativa no es un simple contrato, sino un instrumento de derecho público con un diseño equilibrado.

Cada uno de sus rasgos: exclusividad, originalidad, temporalidad, sometimiento a control estatal, formalidad y no transferibilidad refleja la tensión permanente entre la necesidad de atraer inversión privada y la obligación del Estado de preservar la titularidad y supremacía del interés público.

En el caso salvadoreño, estas características adquieren mayor relevancia por tratarse de sectores estratégicos como la energía hidroeléctrica y geotérmica,

⁶³ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General Tomo II*, 2.^a ed. (Madrid: Iustel, 2009), 417.

⁶⁴ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 332–334.

⁶⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 50-2010/51-2010*, 18 de mayo de 2015.

en los que la seguridad nacional, la sostenibilidad ambiental y el acceso universal al servicio están en juego. Así, más que requisitos formales, estas notas esenciales constituyen garantías institucionales que delimitan el alcance de la concesión, evitando que los bienes públicos se conviertan en objeto de apropiación privada ilimitada⁶⁶ y asegurando que toda colaboración público-privada se someta siempre a criterios de legalidad, equidad y beneficio colectivo.⁶⁷

Modalidades de concesiones

Las concesiones pueden clasificarse en distintas modalidades según la naturaleza del bien o servicio objeto de la delegación, el alcance de las obligaciones asumidas por el concesionario y el sector regulado. Esta tipología es útil no solo para efectos doctrinarios, sino también para definir los marcos contractuales y regulatorios específicos que deben aplicarse en cada caso.

Como ya hemos señalado la concesión administrativa se caracteriza por su temporalidad, su vinculación al interés general, la asunción del riesgo por parte del concesionario, y la supervisión constante por parte del Estado. Estas características definen un régimen especial que busca resguardar el patrimonio público y garantizar que los servicios prestados bajo concesión se desarrollen de manera eficiente y continua.

⁶⁶ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 243–245.

⁶⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012.

La concesión de obra pública

Una de las modalidades más conocidas es la concesión de obra pública, en la cual el Estado encomienda a un particular la construcción, financiamiento y operación de una infraestructura que será utilizada por la población.

Este tipo de concesión suele contemplar un plazo extenso y la posibilidad de que el concesionario recupere su inversión a través del cobro de tarifas, como ocurre en proyectos de carreteras, puertos o aeropuertos.

Fraga define la concesión de obra pública como el acto administrativo por el cual el Estado autoriza a un particular a construir y explotar una obra destinada al uso público,⁶⁸ conservando siempre la titularidad del bien, bajo la premisa de que el concesionario asume los riesgos económicos y financieros del proyecto.

Marienhoff explica que en las concesiones de obra pública se produce una relación jurídica compleja que involucra fases de diseño, financiamiento, ejecución y explotación, todas ellas sujetas a la supervisión estatal, a fin de garantizar que la obra mantenga su carácter de bien público y su función social.⁶⁹

La Sala sostuvo que, aun cuando se delegue temporalmente la ejecución o gestión de un servicio o infraestructura pública, el Estado no puede renunciar al control sobre su finalidad ni a la titularidad del bien, principios aplicables tanto a concesiones como a socios público-privados.⁷⁰

⁶⁸ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 28.^a ed. México: Porrúa, 1989, 472–475.

⁶⁹ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 377–381.

⁷⁰ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 33-2000 y 37-2000 acumuladas*, 30 de agosto de 2001.

En el contexto salvadoreño, las concesiones de obra pública han servido como antecedente funcional para la estructuración del régimen concesional energético. Aunque los socios público-privados representan una modalidad moderna de colaboración, la ausencia de una ley general de concesiones energéticas genera vacíos en materia de control legislativo, transparencia y sostenibilidad ambiental.

Concesión de servicios públicos

Otra modalidad relevante es la concesión de servicios públicos, donde el Estado autoriza a un ente privado para prestar un servicio que, por su naturaleza, corresponde originalmente a la Administración Pública. Ejemplos de esto se encuentran en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte colectivo, donde el Estado transfiere temporalmente la prestación del servicio, pero conserva la titularidad y la potestad regulatoria. En estos casos, la concesión opera como un instrumento que garantiza cobertura y eficiencia, sin renunciar al principio de control estatal.

Concesión de uso de bienes del Estado

Asimismo, existe la concesión de uso de bienes del Estado, donde se permite a un particular utilizar o explotar un bien de dominio público o demanial, como lo son las playas, el subsuelo, cuerpos de agua, espectro radioeléctrico o infraestructura estratégica. Este tipo de concesión no transfiere propiedad, sino únicamente el derecho de uso en condiciones previamente establecidas. Garrido Falla ⁷¹ distingue entre la “concesión de servicio público” y la “concesión de uso de bienes públicos”, señalando que en esta última el

⁷¹ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004, 421–423.

particular asume un rol limitado a la utilización o aprovechamiento temporal del bien.

“La jurisprudencia constitucional también se ha referido a la concesión demanial y de obra pública, y estableció que: la concesión para explotar bienes de uso y obras públicas. El primer tipo de concesión habilita un uso privativo o especial del dominio público, de modo que el acto concesional permite al concesionario la utilización del bien e impone la correlativa prohibición a los demás de aprovecharse de él en forma directa. Esta concesión busca compatibilizar el interés público en la conservación y protección del demanio con el interés privado de su explotación. Por su parte, en la concesión de obras públicas “no se otorga la explotación de un mero bien público, sino de una construcción, instalación, equipamiento o infraestructura, que *puede o no estar radicada en un bien demanial* y haber sido construida o no por el mismo particular (si solo se le encarga la construcción es un contrato de obra pública, pero no una concesión), pues lo relevante es la habilitación para la gestión económica de esa obra” sentencia de inconstitucionalidad 50-2010.⁷²

Modalidades mixtas o integrales

También se reconocen modalidades mixtas o integrales, donde una sola concesión incorpora diversos elementos como la construcción de infraestructura, la operación de un servicio público y la explotación económica de un bien estatal. Este modelo es especialmente común en grandes proyectos de inversión que requieren una visión de largo plazo y marcos regulatorios complejos.

⁷² El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad acumulada n.º 50-2010/51-2010*, San Salvador, 18 de mayo de 2015.

En todos los casos, las modalidades deben sujetarse al principio de legalidad, de manera que su otorgamiento, alcance y condiciones estén expresamente previstas en la ley o autorizadas por la Asamblea Legislativa, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución. El autor Santamaría Pastor, sostiene que la delimitación precisa de la modalidad concesional es un requisito esencial para garantizar la seguridad jurídica y la eficacia de la fiscalización pública.⁷³

La determinación clara de la modalidad aplicable en cada situación resulta esencial para delimitar las obligaciones del concesionario, establecer mecanismos de fiscalización adecuados y garantizar la protección del interés público.

La clasificación de las concesiones no es meramente académica, sino que constituye una herramienta práctica que permite al Estado diseñar esquemas de regulación y control adecuados a cada modalidad. Mientras que en la concesión de obra pública el énfasis recae en la inversión y recuperación financiera, en la concesión de servicios públicos el acento está en la calidad, continuidad y cobertura del servicio, y en la concesión de uso de bienes del Estado se privilegia la conservación del patrimonio demanial.

De igual manera, las modalidades mixtas exigen un marco contractual más complejo que combine aspectos de inversión, explotación y prestación de servicios, lo cual demanda una supervisión reforzada por parte de la Administración.

⁷³ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, t. II, 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 426–428.

La concesión de servicio público como acto administrativo

Cuando la concesión tiene por objeto servicios previamente liberalizados o privatizados, pero que implican el uso de bienes de dominio público, la concesión se manifiesta esencialmente como un acto administrativo unilateral del Estado. Este acto es constitutivo de derechos en favor del concesionario, puesto que le otorga la potestad de usar y explotar bienes demaniales o servicios reservados al poder público.

Doctrinalmente, García de Enterría y Fernández explican que la concesión como acto administrativo no se confunde con un contrato, pues basta el otorgamiento unilateral de la Administración para constituir el derecho del concesionario.⁷⁴ En este modelo, el vínculo jurídico se centra en la decisión estatal que habilita el uso de un bien demanial o servicio liberalizado, sin necesidad de un acuerdo bilateral complejo.

La concesión de servicio público como contrato administrativo

En otros casos, cuando el servicio público permanece en régimen de monopolio estatal, es decir, reservado constitucional o legalmente al Estado, no es posible que un particular lo preste por sí mismo salvo bajo la forma de una concesión contractual. Aquí, la concesión se materializa como un contrato administrativo celebrado entre el Estado y el concesionario, que contiene derechos y obligaciones recíprocas.

Garrido Falla explica que la concesión de servicio público surge precisamente cuando el Estado, titular exclusivo de una actividad esencial, permite que un

⁷⁴ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 19.^a ed. (Madrid: Civitas, 2016), 541–543.

particular participe en su gestión bajo control público, sin renunciar a la titularidad ni a las potestades regulatorias.⁷⁵

En El Salvador, el ejemplo más visible es la concesión para la gestión del Registro de Vehículos y Licencias de Conducir (SERTRACEN). El Estado, con el objeto de modernizar y tecnificar el servicio, otorgó la concesión de dicho servicio a la sociedad SERTRACEN.

De manera similar ocurre con Mühlbauer, empresa concesionaria en el ámbito de servicios registrales especializados para el servicio público de registrar, emitir y entregar el Documento Único de Identidad.

En este esquema, la concesión no se agota en un acto unilateral, sino que se plasma en un documento contractual.

Síntesis comparativa

- a) Acto administrativo: procede en servicios ya liberalizados pero vinculados a bienes de dominio público. Ejemplo: concesión de espectro radioeléctrico a operadores de telecomunicaciones. Santamaría Pastor explica que el acto administrativo concesional constituye una habilitación unilateral mediante la cual la Administración otorga a un particular el derecho a explotar un bien o servicio público, manteniendo siempre la titularidad y el control.⁷⁶

⁷⁵ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 215–217.

⁷⁶ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*. T. II. 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 471–473.

b) Contrato administrativo: procede en servicios monopolizados por el Estado que solo pueden prestarse a través de concesión contractual. Ejemplo: concesión de los servicios de registro vehicular a SERTRACEN o servicios registrales a Mühlbauer. Cassagne diferencia claramente la concesión contractual de la simple autorización administrativa, señalando que en la primera existe un vínculo bilateral con contenido económico y técnico, que requiere equilibrio financiero y control público.⁷⁷

Ambas modalidades comparten la finalidad de garantizar la prestación de servicios públicos bajo control estatal, pero difieren en su estructura jurídica: el acto administrativo es unilateral y constitutivo de derechos; el contrato administrativo es bilateral y generador de obligaciones recíprocas, conservando el Estado (puntualmente, la entidad contratante) la facultad de sancionar al contratista por el incumplimiento de dichas obligación o bien de declarar la extinción anticipada del vínculo que les une mediante la declaratoria de caducidad.

Principios que rigen las concesiones

Los principios jurídicos que regulan el régimen de concesiones constituyen la base sobre la cual se construye toda la arquitectura legal e institucional de esta figura. Lejos de ser simples guías teóricas, estos principios garantizan que el otorgamiento, ejecución y supervisión de una concesión se realice conforme al interés público, la seguridad jurídica y el orden constitucional. En El Salvador, estos principios adquieren especial relevancia dada la naturaleza

⁷⁷ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 612–614.

estratégica de los sectores concesionados y la necesidad de preservar el control estatal sobre bienes y servicios esenciales.

Santamaría Pastor, sostiene que los principios rectores del Derecho Administrativo son normas fundamentales que limitan el poder público y garantizan la subordinación de toda actuación administrativa al orden jurídico.⁷⁸

Principio de legalidad

El principio de legalidad es el eje fundamental de toda concesión. Garrido Falla afirma que el principio de legalidad constituye el fundamento y límite del actuar administrativo: ninguna potestad puede ejercerse sin una previsión expresa en la ley que la autorice.⁷⁹ En virtud de este principio, ninguna concesión puede otorgarse sin que exista una norma habilitante que regule su objeto, alcance y procedimiento.

Los autores señalan que los principios del régimen concesional, como la legalidad, la transparencia y el interés público, son garantías institucionales del Estado ⁸⁰de Derecho, indispensables para evitar arbitrariedades administrativas.

En los casos previstos en el artículo 120 de la Constitución de la República, como lo son los bienes del Estado o servicios públicos estratégicos, esta habilitación debe venir expresamente de la Asamblea Legislativa. Así lo

⁷⁸ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*. T. II. 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 501–503.

⁷⁹ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004, 149–151.

⁸⁰ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. 19.^a ed. Madrid: Civitas, 2016, 365–367.

reafirmó la Sala de lo Constitucional en la Sentencia 20-2008, al declarar inconstitucional que órganos administrativos como la SIGET otorgaran concesiones sin autorización legislativa previa. Este principio asegura que el poder público actúe conforme al marco normativo y no bajo criterios discrecionales⁸¹.

Principio de transparencia y publicidad

El principio de transparencia y publicidad garantiza que los procesos de concesión sean abiertos, accesibles y fiscalizables tanto por los oferentes como por la ciudadanía. Esto implica que toda convocatoria, evaluación y adjudicación de concesiones debe ser pública, permitiendo así el escrutinio social y evitando prácticas de corrupción o favoritismo. Este principio no solo contribuye a la legitimidad del proceso, sino también a la confianza en las instituciones estatales.

Principio de libre concurrencia e igualdad de trato

Vinculado a lo anterior está el principio de libre concurrencia e igualdad de trato, el cual establece que todo proceso de concesión debe ofrecer igualdad de oportunidades a todos los interesados, sin discriminación indebida y bajo reglas objetivas previamente establecidas. Este principio es esencial para fomentar la eficiencia y la competencia en la prestación de servicios públicos o en la explotación de bienes del Estado, ya que previene la conformación de monopolios injustificados o privilegios arbitrarios. Como explica Marienhoff, la igualdad en los procedimientos de adjudicación es una exigencia del Estado

⁸¹ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador. *Sentencia n.º 20-2008. Sentencia definitiva en inconstitucionalidad*, 17 de noviembre de 2009.

de Derecho, pues sin concurrencia abierta no hay verdadera concesión, sino simple privilegio.⁸²

Principio de interés público

El principio de interés público constituye el criterio teleológico que da sentido a toda concesión. Toda autorización que el Estado otorga a particulares debe tener como fin último el beneficio colectivo y no el lucro individual. Por ello, los términos contractuales deben orientarse a garantizar calidad, cobertura, accesibilidad y sostenibilidad del servicio o recurso objeto de concesión. Según explica Garrido Falla este principio también implica la posibilidad de que el Estado modifique, fiscalice o incluso rescinda la concesión si el interés general así lo exige, respetando siempre el debido proceso.⁸³

Principio de sostenibilidad y responsabilidad ambiental

El principio de sostenibilidad y responsabilidad ambiental cobra cada vez mayor relevancia, especialmente en concesiones vinculadas al uso de recursos naturales como el agua, el suelo, el subsuelo o el espectro radioeléctrico. Este principio obliga a que el aprovechamiento económico de bienes públicos se haga de forma racional, garantizando su disponibilidad para las futuras generaciones y su conservación en el tiempo. En El Salvador, este principio debe observarse como parte del bloque de constitucionalidad que protege el derecho a un medio ambiente sano (artículo 117 Cn.), reforzando el deber del Estado de proteger los recursos naturales frente a una explotación desmedida.

⁸² Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo. T. III*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.

⁸³ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. T. II*. Madrid: Edición 12. Tecnos, 2004.

Principios de continuidad y mutabilidad

Finalmente, a los anteriores deben sumarse los principios clásicos del Derecho Administrativo aplicables a las concesiones: el principio de continuidad, que asegura que el servicio público no se interrumpa salvo por causa de fuerza mayor; y el principio de mutabilidad o *ius variandi*, que faculta a la administración a modificar unilateralmente la concesión para adaptarla a nuevas circunstancias, siempre que no se lesione el equilibrio económico-financiero del contrato.

El análisis de los principios que informan el régimen concesional permite advertir que su función no se limita a orientar la interpretación normativa, sino que constituyen verdaderas garantías de equilibrio entre el poder del Estado, los intereses de los concesionarios y los derechos de la ciudadanía. En el contexto salvadoreño, donde la concesión se aplica sobre bienes de alto valor estratégico como el agua, el subsuelo y la energía, la vigencia real de estos principios se convierte en una condición imprescindible para evitar prácticas discrecionales, asegurar la sostenibilidad ambiental y reforzar la legitimidad democrática de los contratos.

Si bien la doctrina clásica de autores como Marienhoff, Garrido Falla⁸⁴ y García de Enterría subraya la importancia del interés público, la continuidad del servicio y la legalidad, el desafío contemporáneo consiste en integrar principios emergentes, como la responsabilidad social empresarial, la participación ciudadana y la transparencia digital.

⁸⁴ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 223–225

Estos autores coinciden en que el Estado, al delegar la gestión de un bien o servicio público, debe mantener el control permanente sobre el concesionario, asegurando la continuidad, la eficiencia y la transparencia del servicio.

Marienhoff sostiene que el régimen concesional descansa sobre tres pilares: la legalidad, la continuidad del servicio y la primacía del interés público, cuya observancia garantiza la legitimidad del modelo concesional.⁸⁵

En efecto, la aplicación práctica de estos principios debe traducirse en mecanismos concretos: portales abiertos de información, auditorías públicas, consultas a comunidades locales y cláusulas ambientales obligatorias en cada concesión.

De esta manera, puede afirmarse que los principios del régimen concesional no son simples enunciados programáticos, sino que constituyen el núcleo de un modelo de gobernanza pública que debe adaptarse a las exigencias del siglo XXI. La clave está en que el Estado no solo los proclame, sino que los haga efectivos a través de normas claras y procedimientos verificables, de modo que la concesión se convierta en un instrumento transparente, eficiente y legítimo de colaboración entre el sector público y el privado, en beneficio del desarrollo sostenible del país.

Cassagne subraya que la efectividad de los principios administrativos depende de su traducción en procedimientos claros, mecanismos de control y

⁸⁵ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 289–292.

obligaciones jurídicas concretas, evitando que queden en el plano meramente retórico.⁸⁶

1.4 Marco legal e institucional de las concesiones

El régimen de concesiones es una herramienta jurídica fundamental en la gestión pública salvadoreña.⁸⁷ Garrido Falla considera la concesión administrativa como una manifestación esencial del poder público moderno, que permite compatibilizar la intervención estatal con la iniciativa privada sin renunciar al interés general. Permite al Estado delegar la construcción, operación o explotación de servicios y bienes de uso público a particulares, bajo un marco normativo estrictamente definido. Este sistema busca eficiencia en la prestación, promoción de inversión y desarrollo, sin renunciar al control estatal, a través de principios de transparencia, plazos definidos y responsabilidad legal.

Para garantizar su efectividad, el marco legal e institucional combina normas constitucionales, leyes específicas, reglamentos técnicos y un entramado institucional claro. Sin embargo, encontramos desafíos como la fragmentación normativa, y las capacidades institucionales limitadas. La Sala en Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008, destacó los riesgos de discrecionalidad administrativa en la gestión de concesiones, insistiendo en la necesidad de procedimientos uniformes y mecanismos de control legislativo.⁸⁸

⁸⁶ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 620–622.

⁸⁷ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.ª ed. Madrid: Tecnos, 2006, 193–196.

⁸⁸ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012.

La fuente constitucional de las concesiones se encuentra establecida en el artículo siguiente:

El artículo 103 de la Constitución que reconoce la pertenencia al Estado de los bienes de dominio público y establece que su utilización debe hacerse conforme a la ley. Esta disposición constituye el cimiento jurídico que garantiza que el patrimonio colectivo no pueda ser sujeto de apropiación arbitraria por particulares ni administrado al margen del orden normativo.

En El Salvador, este principio ha cobrado relevancia en diversos sectores estratégicos. Un ejemplo es el espectro radioeléctrico, cuya titularidad pertenece al Estado, pero que ha sido concesionado a empresas particulares prestatarias del servicio de telecomunicaciones luego de la privatización de ANTEL, si bien las concesiones se otorgan mediante actos administrativos emitidos por la SIGET, la Sala de lo Constitucional, en la Sentencia de inconstitucionalidad 28-2008⁸⁹, reafirmó que tales concesiones no pueden realizarse sin autorización legislativa, pues se trata de bienes de dominio público cuya disposición requiere control democrático.

De este modo el principio de dominio público consagrado en el artículo 103 no debe entenderse como una simple cláusula declarativa, sino como un mandato constitucional que obliga al Estado a preservar la titularidad, control y fiscalización efectiva de los bienes de dominio público. Garrido Falla subraya que el dominio público no es una mera categoría patrimonial, sino una garantía institucional que impone al Estado la obligación de conservar, vigilar y controlar los bienes destinados al uso o beneficio general.⁹⁰

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 209–213.

La concesión, en consecuencia, no puede convertirse en un mecanismo de privatización encubierta, sino en una fórmula de colaboración regulada, orientada siempre al beneficio colectivo y a la sostenibilidad intergeneracional. Cassagne advierte que la concesión no puede entenderse como una forma encubierta de privatización, pues el Estado mantiene en todo momento la titularidad del bien o servicio público, ejerciendo potestades de supervisión y control.⁹¹

El artículo 120 de la Constitución ordena que la explotación de bienes y la prestación de servicios de interés general se rijan por leyes específicas que determinen límites claros, incluyendo su temporalidad y el requisito de que su otorgamiento sea mediante aprobación parlamentaria. Esta disposición responde a la necesidad de garantizar que los bienes y servicios estratégicos como el agua, la energía, el espectro radioeléctrico o los puertos no se sometan a la lógica exclusiva del mercado, sino que se administren bajo un régimen jurídico de control político y democrático.

Este mandato constitucional refuerza la idea de que la concesión administrativa no es un acto meramente técnico, sino un acto político-administrativo que requiere legitimidad democrática, dado que afecta recursos esenciales para la colectividad. En este sentido, la exigencia de aprobación legislativa busca evitar que la Administración, actuando por sí sola, disponga discrecionalmente de bienes estratégicos sin controles suficientes.

En la práctica salvadoreña, este principio se ha aplicado en diversas ocasiones. Un ejemplo representativo es la concesión para la operación del

⁹¹ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 653–655.

Puerto de La Unión Centroamericana, que se encuentra en el departamento de La Unión, en el extremo oriental de El Salvador, a orillas del Golfo de Fonseca, cerca de la frontera con Honduras, siendo una instalación moderna crucial para el comercio marítimo de la región centroamericana, cuya autorización fue otorgada por la Asamblea Legislativa mediante decreto legislativo.

En dicha autorización se establecieron límites temporales definidos, así como condiciones específicas de inversión, obligaciones de operación y estándares de servicio, reafirmando que la explotación de un bien del dominio público estratégico no puede quedar librada a la discrecionalidad administrativa ni a beneficios indefinidos para el concesionario, sino que debe sujetarse a un control político y jurídico reforzado conforme al mandato constitucional.⁹²

Garrido Falla; subraya que el dominio público no es una mera categoría patrimonial, sino una garantía institucional que impone al Estado la obligación de conservar, vigilar y controlar los bienes destinados al uso o beneficio general.⁹³

Cassagne advierte que la concesión no puede entenderse como una forma encubierta de privatización, pues el Estado mantiene en todo momento la titularidad del bien o servicio público, ejerciendo potestades de supervisión y control.⁹⁴

⁹² Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, *Ley de Concesión del Puerto de la Unión Centroamericana* Decreto Legislativo n.º 834, de 26 de septiembre de 2011, publicado en Diario Oficial, n.º 189, t. 393, de 11 de octubre de 2011.

⁹³ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II. 12.ª ed. Madrid: Tecnos, 2006, 209–213.

⁹⁴ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 653–655.

No obstante, el artículo 120, también pone en evidencia la necesidad de que exista un equilibrio entre desarrollo económico y protección constitucional de los bienes públicos. En algunos casos, los procesos de concesión han sido cuestionados por falta de transparencia o por cláusulas contractuales que favorecen de manera excesiva a los inversionistas privados, debilitando así el espíritu de lo establecido en dicho artículo, de ahí que su correcta aplicación requiera que la Asamblea Legislativa no se limite únicamente a una revisión formal, sino que ejerza un análisis sustantivo de los impactos sociales, económicos y ambientales de cada concesión.

Asimismo, en el ordenamiento jurídico salvadoreño existe una línea jurisprudencial relevante y consistente en materia de concesiones administrativas, desarrollada por la Sala de lo Constitucional. Un precedente fundamental es la sentencia de inconstitucionalidad 28-2008, en la cual se estableció que la concesión constituye un instrumento jurídico-administrativo mediante el cual el Estado habilita la participación del sector privado en el desarrollo de actividades tradicionalmente vinculadas al aprovechamiento general de bienes o servicios públicos, cuando la Administración no se encuentra en condiciones de ejecutarlas directamente de manera eficaz, particularmente por limitaciones técnicas, operativas o financieras.⁹⁵

Este argumento se ve reforzado por la sentencia de inconstitucionalidad 21-2009, en la que la Sala desarrolló la distinción entre uso común y uso privativo de los bienes del dominio público, precisando que este último exige necesariamente un título habilitante de naturaleza concesional, lo que confirma

⁹⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *sentencia de inconstitucionalidad 28-2008*, 27 de junio de 2012.

el carácter excepcional, condicionado y sometido a control estatal de la concesión administrativa.⁹⁶

Asimismo, en las sentencias acumuladas 50-2010 y 51-2010, el tribunal constitucional reafirmó que la concesión no implica una renuncia del Estado a la titularidad ni a sus potestades de regulación y supervisión, sino que constituye una forma de gestión indirecta que debe mantenerse siempre subordinada al interés general, a la autorización legislativa y al régimen jurídico especial propio de los bienes públicos.⁹⁷

En conjunto, esta jurisprudencia permite afirmar que la concesión administrativa ha sido concebida por la Sala de lo Constitucional como un mecanismo instrumental, temporal y condicionado, destinado a facilitar la colaboración con el sector privado sin desnaturalizar las funciones esenciales del Estado ni comprometer el control público sobre bienes o servicios estratégicos.

El artículo 120 de la Cn, establece que la explotación de una obra pública debe convenirse mediante una concesión y que esta debe cumplir con determinados requisitos materiales y formales. El texto constitucional aludido revela una estrecha vinculación entre la concesión y la explotación de los citados bienes.

El artículo 5 de la Ley General de Electricidad (Decreto Legislativo n.º 843, 1996) fue impugnado porque confería la competencia de otorgar concesiones a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)

⁹⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *sentencia de inconstitucionalidad 21-2009*, 15 de diciembre de 2010.

⁹⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *sentencias de inconstitucionalidad acumuladas 50-2010 y 51-2010*.

sin embargo los requisitos para la concesión de un servicio público difieren de los requisitos para permitir la explotación de un bien demanial, porque la primera corresponde por ley a un órgano de la administración pública y la segunda compete por constitución a la Asamblea Legislativa.

Por tanto, la habilitación administrativa para el servicio público es insuficiente para legitimarse la explotación privada del bien demanial, que exige autorización parlamentaria. Marienhoff, distingue entre la concesión de servicios públicos (que implica delegación funcional) y la concesión de bienes del dominio público (que implica un acto jurídico sobre bienes estatales inalienables), señalando que ambas requieren regímenes normativos distintos.⁹⁸

El artículo 12 de la Ley General de Electricidad establecía que las concesiones para la generación de energía eléctrica a partir de recursos hidráulicos y geotérmicos tendrían carácter permanente y serían transferibles, configuración que fue cuestionada por contravenir el mandato constitucional contenido en el artículo 120 de la Constitución de la República, el cual exige que este tipo de concesiones se otorguen con temporalidad definida y cuenten con aprobación legislativa previa.

La Sala de lo Constitucional, al resolver el proceso de inconstitucionalidad correspondiente, declaró inconstitucional dicha disposición al considerar que la permanencia e indefinición del plazo desnaturalizaban la figura de la concesión administrativa, vaciaban de contenido el control democrático ejercido por la Asamblea Legislativa y vulneraban los principios de reserva de

⁹⁸ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 301–303.

ley y control político sobre la explotación de bienes del dominio público. En consecuencia, la Sala estableció la necesidad de que las concesiones vigentes fueran revisadas y adecuadas a un marco normativo compatible con la Constitución, reafirmando que el aprovechamiento de recursos estratégicos no puede quedar sujeto a derechos indefinidos a favor de los concesionarios.⁹⁹

Otra consecuencia de esta sentencia fue que “las concesiones otorgadas con anterioridad a la misma se conservaran vigentes, hasta que la Asamblea Legislativa revisara las condiciones bajo las que fueron pactadas y si a su criterio, las cumplieren, establezca su continuidad, fijándoles un plazo para su finalización, continuando la SIGET con su supervisión y vigilancia. En resolución, la Sala estableció que las concesiones otorgadas con anterioridad al fallo conservarían su vigencia hasta que la Asamblea Legislativa las revisara, reafirmando el principio de continuidad administrativa sin vulnerar la supremacía constitucional.¹⁰⁰

Sin embargo, la concesión para plantas generadoras con capacidad nominal total, igual o menor de cinco megavatios se tramitaría mediante un procedimiento abreviado, según la metodología que por acuerdo emita la SIGET.

La SIGET implementó esta disposición mediante un procedimiento abreviado técnico, aplicable exclusivamente a proyectos de pequeña escala, de acuerdo con los lineamientos dictados por la Asamblea.¹⁰¹ Este matiz refleja un ejercicio

⁹⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *sentencia de inconstitucionalidad 28-2008*, 27 de junio de 2012.

¹⁰⁰ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 20-2008*, 17 de noviembre de 2009

¹⁰¹ Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). *Resolución sobre aplicación del procedimiento abreviado para concesiones menores o iguales a 5 MW, 2010*. Disponible en <https://www.siget.gob.sv>.

de ponderación: por un lado, se corrigió la vulneración constitucional al anular la delegación de competencias a la SIGET; pero, por otro, se garantizó la seguridad jurídica de los contratos previamente celebrados, evitando un vacío legal o la paralización de inversiones energéticas de gran envergadura.

Asimismo, la sala declaró inconstitucional el artículo 12 de la LGE por contener un carácter de permanencia al establecer que, “Las concesiones serán permanentes y transferibles”.¹⁰² Ya que esto contradice la exigencia de temporalidad definida en el artículo 120 inc. 1º de la Cn. Es así como la Asamblea Legislativa, aprueba la “Ley reguladora para el otorgamiento de concesiones de proyectos de generación eléctrica en pequeña escala”¹⁰³ (5 megavatios) y las reformas a la Ley General de Electricidad en adecuación a la sentencia de inconstitucionalidad.

Sin embargo el panorama para las concesiones mayores de cinco megavatios en la actualidad es incierto, porque a pesar que la sentencia las habilita hasta que la Asamblea Legislativa emita la regulación necesaria, ninguna concesión de las que fueron otorgadas con anterioridad ha sido aprobada nuevamente bajo las nuevas condiciones, e inclusive no ha sido regulado un plazo ni han sido actualizadas en adecuación a la sentencia; por tanto aún está pendiente reanudar el estudio de las reformas establecidas en la sentencia de inconstitucionalidad 28-2008.

El marco jurídico e institucional de las concesiones en El Salvador, es un resultado desde sus antecedentes constitucionales hasta un recorrido sobre

¹⁰² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 20-2008*, 17 de noviembre de 2009,

¹⁰³ El Salvador. *Ley Reguladora para el Otorgamiento de Concesiones de Proyectos de Generación Eléctrica en Pequeña Escala*. Decreto Legislativo n.º 460. D.O. n.º 178, tomo 400, 26 de septiembre de 2013.

las reformas a través del proceso de formación de ley y jurisprudencia, que sustenta la configuración del marco legal e institucional de la facultad de otorgar un bien privativo del Estado para la explotación privada.

Desde una lectura crítica, esta decisión pone de relieve dos vertientes estructurales del régimen concesional en El Salvador:

1. El riesgo de delegación indebida de competencias. El intento de atribuir a la SIGET una potestad reservada por la Constitución a la Asamblea Legislativa revela la tendencia de trasladar decisiones de alta trascendencia política a entes técnicos, bajo el argumento de la especialización.¹⁰⁴ Sin embargo, este desplazamiento erosiona el principio de control democrático y puede abrir espacios a decisiones con débil legitimidad política. Los autores García de Enterría, y Fernández sostienen que la tecnificación excesiva de la Administración puede derivar en un “vaciamiento del principio democrático”, cuando órganos técnicos asumen decisiones de política pública sin control parlamentario efectivo.¹⁰⁵
2. La necesidad de revisar las condiciones contractuales. El señalamiento de la Sala de que las concesiones vigentes debían ser revisadas por la Asamblea Legislativa muestra que, en algunos casos, el diseño de los contratos pudo haberse hecho bajo parámetros discutibles en cuanto a plazos, regalías o beneficios sociales. Ello confirma que las

¹⁰⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 20-2008*, 17 de noviembre de 2009.

¹⁰⁵ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. 19.ª ed. Madrid: Civitas, 2016, 457.

concesiones no son actos “intocables”, sino contratos administrativos sujetos a control continuo en función del interés general.

En este sentido, la sentencia constituye un precedente fundamental: reafirma que los recursos naturales estratégicos (agua y geotermia) no pueden ser dispuestos mediante actos administrativos delegados, sino que requieren del aval parlamentario; y, además, evidencia que la seguridad jurídica no significa inamovilidad absoluta, sino que debe armonizarse con la primacía del interés público.

En el caso específico del sector energético, la Ley General de Electricidad establecía que la SIGET podía otorgar concesiones sobre fuentes como el agua o el calor geotérmico.

Sin embargo, la Sentencia de Inconstitucionalidad 28-2008 de la Sala de lo Constitucional interpretó dicha facultad exclusiva, reafirmando que estas decisiones deben contar con aprobación legislativa conforme al principio de reserva legal.¹⁰⁶

Desde una perspectiva crítica, este fallo es una muestra elocuente de cómo el constitucionalismo puede armonizar la seguridad jurídica con la primacía del interés público. Por un lado, se atendió el requisito formal de corregir una norma contraria a la Constitución; por el otro, se evitó la ruptura abrupta del sistema eléctrico nacional al permitir que las concesiones que se encontraban vigentes a ese momento continuaran funcionando, lo que refleja un enfoque

¹⁰⁶ El Salvador. *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. Sentencia 28-2008, inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley General de Electricidad (LGE), San Salvador, 27 de junio de 2012.

equilibrado entre el control democrático y la continuidad de los servicios esenciales.

Esto reafirma que las concesiones no son pactos eternos, sino instrumentos públicos sometidos a control y sensibilidad institucional. Por tanto, nuevamente impera el espíritu de la norma constitucional que establece que el otorgamiento de concesiones sobre bienes del dominio público debe pasar por la Asamblea Legislativa. Este mandato refleja la importancia del control parlamentario en decisiones que implican el uso de recursos estratégicos de la nación.

El diseño institucional del régimen de concesiones en El Salvador incluye a la Asamblea Legislativa, la SIGET, el MARN y entidades como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). Esta multiplicidad de actores requiere de una adecuada articulación normativa e institucional que garantice la transparencia, el control, y la coherencia en los procedimientos de concesión, como lo demuestran los informes institucionales analizados.

Normativa complementaria

Las leyes en materia de concesiones se complementan con normativa secundaria como los reglamentos, que precisan procedimientos administrativos y normas técnicas obligatorias; además de las disposiciones de entes sectoriales que fijan estándares de calidad, seguridad y eficiencia.¹⁰⁷

¹⁰⁷ El Salvador. *Ley General de Electricidad*. Decreto Legislativo n.º 843. D.O. n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996.

Asimismo, existen manuales administrativos ¹⁰⁸que estandarizan los procesos de evaluación, supervisión y sanción. Todo este entramado normativo busca asegurar uniformidad y claridad en la aplicación de las concesiones.

Rol de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa desempeña un papel central en el otorgamiento de concesiones sobre bienes demaniales, de conformidad con la Constitución. Para ello, cuenta con un procedimiento interno que inicia con la recepción de un expediente que contiene la petición de concesión y los permisos previos, siguiendo el trámite legislativo ordinario de formación de ley, sin embargo, actualmente no existe un procedimiento especial definido en una normativa.

De lo anterior se resume que la Asamblea Legislativa es el órgano constitucionalmente facultado para aprobar las concesiones sobre bienes de dominio público y servicios de interés general, conforme al artículo 120 inciso 1.º de la Constitución de la República, que exige que tales autorizaciones tengan carácter temporal y cuenten con aprobación parlamentaria previa. Esto significa que, tratándose de concesiones para la generación de energía eléctrica a partir de recursos hidráulicos y geotérmicos, la competencia corresponde de manera exclusiva al Órgano Legislativo y no al Ejecutivo ni a la SIGET, tal como lo reafirmó la Sentencia 20-2008 de la Sala de lo Constitucional. Sin embargo, El Órgano Ejecutivo, por su parte, únicamente otorga concesiones en ámbitos donde la ley expresamente le faculta, como por ejemplo en las concesiones de servicios públicos.

¹⁰⁸ Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). *Manual de Supervisión de Concesiones Energéticas*. San Salvador: SIGET, 2019. Disponible en <https://www.siget.gob.sv>.

En cuanto a los organismos de control, la Corte de Cuentas de la República ejerce, conforme a los artículos 195 y 200 de la Constitución, la fiscalización financiera y contractual de la Hacienda Pública, incluyendo los contratos de concesión ya aprobados por la Asamblea Legislativa. Por su parte, la Fiscalía General de la República (FGR) tiene un rol general de representación del Estado en procesos judiciales (art. 193 Cn.), pero su intervención regulada en la Ley de Compras Públicas (LCP) no aplica al régimen de concesiones energéticas, lo que confirma que el control jurídico y político en este campo se concentra en la Asamblea, la SIGET, y la DGEHM.

En conclusión, el marco institucional salvadoreño establece una diferenciación clara de competencias en materia concesional, conforme a la cual corresponde a la Asamblea Legislativa el otorgamiento de concesiones sobre bienes del dominio público, mientras que el Órgano Ejecutivo y sus entes sectoriales, como la SIGET y la DGEHM, ejercen funciones de carácter técnico, regulador y de supervisión, pero no decisorias en cuanto a la habilitación originaria del derecho concesional. Esta distribución responde directamente al principio de legalidad y tiene como finalidad evitar que la gestión técnica o regulatoria derive en el otorgamiento de concesiones sin el debido control parlamentario, situación que fue precisamente cuestionada por la Sala de lo Constitucional al declarar inconstitucional el artículo 5 de la Ley General de Electricidad.

En este sentido, Garrido Falla¹⁰⁹ sostiene que la división funcional entre el legislador, la Administración y los órganos de control constituye una garantía esencial del principio de legalidad, en la medida en que impide la concentración de potestades discrecionales en órganos técnicos y asegura

¹⁰⁹ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, t. I* (Madrid: Civitas, 1994), 112–

que las decisiones que afectan bienes públicos o intereses generales relevantes se adopten dentro de un sistema de pesos y contrapesos institucionales. Desde esta perspectiva, la separación de competencias en el régimen concesional no es meramente organizativa, sino un mecanismo sustantivo de control jurídico y democrático sobre la gestión de bienes del dominio público.

Reafirmando que todo lo relacionado con las concesiones de energía eléctrica se encuentra actualmente en un marco normativo fragmentado, integrado principalmente por:

- a)** La Ley General de Electricidad y su Reglamento, y;
- b)** La Ley Reguladora para el Otorgamiento de Concesiones de Proyectos de Generación Eléctrica en Pequeña Escala y su Reglamento.

Actualmente la fragmentación normativa constituye uno de los principales obstáculos para la coherencia y eficacia del régimen concesional, pues cada ley regula aspectos puntuales sin una visión integral del modelo de concesiones. En la práctica, ello se traduce en vacíos legales, duplicidad de procedimientos y criterios dispares para proyectos de distinta magnitud.

La ausencia de una Ley General de Concesiones, aplicable de forma transversal a todos los sectores estratégicos, limita la coherencia, la seguridad jurídica y la predictibilidad de los procesos. Cassagne explica que la dispersión normativa en materia de concesiones puede generar “confusión de

competencias, duplicidad de controles y falta de uniformidad jurídica”, debilitando el principio de legalidad y la eficacia administrativa.¹¹⁰

La Sala subrayó la necesidad de coherencia normativa en el otorgamiento de concesiones, señalando que la existencia de marcos legales fragmentados vulnera la seguridad jurídica y propicia interpretaciones contradictorias entre órganos administrativos.¹¹¹

Una normativa unificada limitada al sector energético no implica la homogeneización de realidades técnicas diversas, sino la creación de un marco jurídico común para las concesiones vinculadas a la generación, transmisión, distribución y aprovechamiento de recursos energéticos. Su finalidad es establecer principios rectores y reglas procedimentales básicas, respetando las particularidades técnicas propias de cada fuente de energía.

Desde la doctrina del Derecho Administrativo, se ha sostenido que la adopción de leyes marco sectoriales resulta no solo posible, sino conveniente, cuando un sector estratégico presenta dispersión normativa y vacíos de control. En este sentido, Cassagne señala que una ley general sectorial permite fijar estándares comunes de legalidad, control y procedimiento, sin sustituir la regulación técnica especializada, sino articulándola bajo un mismo eje jurídico.¹¹²

¹¹⁰ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 287–288.

¹¹¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 15 de julio de 2010.

¹¹² Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo, t. II* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 189–193.

Asimismo, García de Enterría y Fernández sostienen que la existencia de un marco normativo común en sectores estratégicos garantiza la unidad del ordenamiento administrativo, evitando soluciones fragmentarias que debilitan el principio de legalidad y la seguridad jurídica.¹¹³ En la misma línea, Garrido Falla advierte que la dispersión normativa en materia concesional tiende a fortalecer excesivamente a los entes técnicos, en detrimento del control jurídico y político, por lo que la intervención del legislador sectorial resulta esencial para equilibrar la gestión administrativa con el interés general.¹¹⁴

En el caso del sector energético salvadoreño, la ausencia de una ley concesional específica ha permitido que el régimen se configure de manera fragmentada, a partir de disposiciones dispersas en la Ley General de Electricidad, su Reglamento y normativa especial, lo que ha generado tratamientos desiguales y dificultades en la fiscalización estatal. Una Ley de Concesiones del Sector Energético permitiría armonizar este régimen, reforzar el control público sobre bienes energéticos estratégicos y dotar de mayor coherencia y previsibilidad al sistema concesional, sin menoscabar la regulación técnica existente.

En consecuencia, la adopción de una ley sectorial unificada se presenta como una respuesta jurídicamente fundada para fortalecer la seguridad jurídica, la transparencia y el control estatal en el ámbito energético, atendiendo a las particularidades propias del sector y a su relevancia estratégica para el desarrollo nacional.

¹¹³ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, vol. I* (Madrid: Civitas, 2019), 96–99.

¹¹⁴ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, t. I* (Madrid: Civitas, 1994), 118–121.

Desde una perspectiva crítica, esta fragmentación debilita la capacidad del Estado para garantizar igualdad de trato a los inversionistas; dificulta el control de los entes reguladores y entorpece la formulación de políticas públicas energéticas de largo plazo. La creación de una Ley de Concesiones del sector energético, en consecuencia, se plantea como una reforma pendiente necesaria para consolidar un régimen transparente, eficiente y sostenible, que permita conciliar el fomento a la inversión privada con la protección del interés público.

El marco legal e institucional de las concesiones en materia energética en El Salvador es multidimensional y aunque existe una base constitucional y complementos legales que buscan garantizar control público, transparencia y plazos definidos, su efectividad depende de la articulación normativa, la capacidad técnica institucional y el equilibrio de los poderes de Estado. Marienhoff señala que el éxito de cualquier régimen concesional depende no solo de la existencia de normas sustantivas, sino de la articulación efectiva entre las instituciones encargadas de otorgar, supervisar y fiscalizar las concesiones.¹¹⁵

El país se enfrenta hoy a un momento de agilidad normativa por tanto se vuelve imperioso regular lo relacionado al tema de electricidad de una forma integral, que permita la inversión y el abastecimiento nacional de un recurso que fomentará el desarrollo de una nación en progreso acelerado y constante. García de Enterría, y Fernández sostienen que la regulación unificada de las concesiones “no solo fortalece la seguridad jurídica del inversor, sino que

¹¹⁵ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, 215–216.

constituye una garantía de transparencia y de tutela del interés público frente al poder económico”.¹¹⁶

Una alternativa ante la falta de una regulación general de concesiones es la creación de una Ley de Concesiones *específicamente para el sector energético*, debido a que este sector es actualmente uno de los que ha mostrado mayor crecimiento, la cual pueda generar mayor transparencia y fortalecer la institucionalidad; lo cual sería un paso fundamental hacia concesiones que realmente impulsen el desarrollo sostenible y protejan el interés público.

En definitiva, el marco legal e institucional salvadoreño en materia de concesiones refleja un modelo en transición, donde conviven disposiciones constitucionales claras sobre el dominio público y el control legislativo, con leyes sectoriales fragmentadas y limitaciones institucionales que dificultan la aplicación uniforme de los principios de legalidad, temporalidad y transparencia.

Cassagne afirma que, en los países latinoamericanos, el régimen concesional solo alcanza estabilidad cuando las normas constitucionales sobre dominio público se coordinan con leyes sectoriales coherentes que aseguren el equilibrio entre iniciativa privada y control estatal.¹¹⁷

Esta situación genera tensiones entre la necesidad de atraer inversión privada y la obligación de garantizar la supremacía del interés general. El reto

¹¹⁶ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. 19.ª ed. Madrid: Civitas, 2016, 459.

¹¹⁷ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*. 10.ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 303–304.

inmediato radica en avanzar hacia una normativa integral que unifique criterios, reduzca la discrecionalidad administrativa y fortalezca la seguridad jurídica,¹¹⁸ de manera que las concesiones se consoliden como un verdadero instrumento de desarrollo sostenible y de fortalecimiento democrático, y no como un mecanismo aislado o coyuntural de gestión pública.

¹¹⁸ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 15 de julio de 2010.

CAPÍTULO II

INTRODUCCIÓN AL RÉGIMEN DE CONCESIONES EN EL SECTOR ENERGÉTICO EN EL SALVADOR

Este capítulo busca presentar una visión al régimen jurídico de las concesiones en el sector energético salvadoreño, abordando sus antecedentes en el marco del Derecho Administrativo, así como el contexto normativo e institucional actual. Para ello, se analizará tanto la evolución de la figura de concesión, como su aplicación concreta en la generación, distribución y comercialización de energía, particularmente en relación con las fuentes hidroeléctricas y geotérmicas, que han sido objeto de importantes procesos concesionarios desde las últimas décadas del siglo XX.

2.1 Antecedentes generales de las concesiones en el marco del Derecho Administrativo

La figura de la concesión administrativa se encuentra íntimamente ligada al desarrollo histórico del Estado moderno y a la evolución de su rol en la prestación de servicios públicos y en la gestión de los bienes del dominio público.

La concesión desde sus orígenes clásicos nace como una herramienta jurídica mediante la cual el Estado, que es el titular de funciones y bienes de interés general,¹¹⁹ otorga temporalmente a un particular la ejecución de actividades que, por su naturaleza estratégica o complejidad técnica, requieren del concurso de capacidades externas sin renunciar al control público; por ello su

¹¹⁹ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 173–175.

origen se remonta al desarrollo del Estado moderno y a la necesidad de regular jurídicamente la colaboración de particulares en la prestación de servicios públicos o en el aprovechamiento de bienes de dominio público.

La concesión administrativa surge históricamente como respuesta a la expansión del Estado liberal hacia funciones de servicio público, sin romper el principio de titularidad estatal, sino incorporando al particular como colaborador regulado.

Desde el Derecho europeo continental, particularmente en Francia a finales del siglo XIX, la concesión fue concebida como un acto administrativo mediante el cual la Administración Pública otorga a un particular el derecho de explotar, por un tiempo determinado y bajo condiciones específicas, un servicio o un bien público, conservando en todo momento la titularidad estatal sobre el mismo.¹²⁰ Esta concepción respondió a la necesidad de compatibilizar la participación privada en actividades de interés general con la preservación del control público y la supremacía del interés general.¹²¹

Dicha construcción doctrinal fue progresivamente adoptada por los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, incluido el salvadoreño, como parte del proceso de formación y consolidación del Derecho Administrativo en la región, trasladando la idea de la concesión como una técnica jurídica que habilita la gestión indirecta de bienes o servicios públicos sin implicar la transferencia de su propiedad.¹²²

¹²⁰ Duguit, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. III (Paris: Fontemoing, 1911), 284–289; Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public* (Paris: Sirey, 1927), 433–438.

¹²¹ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I (Madrid: Civitas, 2019), 701–706.

¹²² Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. II (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 173–178.

En el contexto iberoamericano, la figura de la concesión adquirió especial relevancia como respuesta a la expansión de la infraestructura pública y a la creciente necesidad de inversión privada en sectores estratégicos. La construcción de puertos, ferrocarriles, carreteras y redes eléctricas a finales del siglo XIX y principios del XX constituyó el escenario propicio para que los Estados, limitados en sus capacidades financieras, recurrieran a la colaboración de particulares mediante concesiones administrativas.¹²³ De este modo, la concesión consolidó una doble función: por un lado, como instrumento de fomento económico y desarrollo, y por otro, como mecanismo de control público sobre actividades destinadas a satisfacer intereses generales.¹²⁴

Garrido Falla, sostiene que la expansión del modelo concesional en los países iberoamericanos se vinculó con los procesos de modernización económica y con la necesidad de dotar de infraestructura a Estados con capacidades fiscales limitadas.¹²⁵

La doctrina argentina resalta que, desde sus orígenes, la concesión cumplió una función promotora de inversión y desarrollo económico, pero dentro de un esquema jurídico en el que el Estado mantenía facultades de control, rescate y regulación.¹²⁶

¹²³ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-A (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998), 25–31.

¹²⁴ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I (Madrid: Civitas, 1994), 523–527.

¹²⁵ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 181–183.

¹²⁶ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 82–84.

En El Salvador, las primeras manifestaciones de concesiones se remontan a finales del siglo XIX, cuando el Estado comenzó a delegar en empresas privadas, muchas de ellas de capital extranjero, la construcción y explotación de ferrocarriles, puertos y servicios públicos estratégicos, como el transporte ferroviario, la operación portuaria y las primeras redes de energía eléctrica, ante la limitada capacidad financiera y técnica de la Administración para asumir directamente dichas funciones.

Así ocurrió con las concesiones ferroviarias otorgadas desde 1882, como la línea inaugural entre el puerto de Acajutla y Sonsonate, impulsadas por entidades como The Salvador Railway Company Limited, que conectaron áreas productivas con puertos de exportación bajo contratos de larga duración con obligaciones de pago de cánones y mantenimiento. Paralelamente, se concedieron derechos para obras portuarias clave, como un contrato firmado en 1870 para la construcción del “muelle de hierro” en Acajutla, culminado en 1871.¹²⁷ El contrato de 1870 para el “muelle de hierro” de Acajutla es uno de los primeros antecedentes de concesión portuaria en el país, evidenciando la temprana adopción de mecanismos de colaboración público-privada en materia de infraestructura marítima.

Los documentos oficiales y estudios históricos coinciden en que las primeras concesiones ferroviarias salvadoreñas fueron otorgadas a empresas británicas bajo condiciones de exclusividad territorial, introduciendo cláusulas de explotación a largo plazo con escaso control estatal sobre tarifas y rendimientos.¹²⁸

¹²⁷ Dirección General del Patrimonio Cultural de El Salvador. *Inventario Histórico de Infraestructura Portuaria: Puerto de Acajutla*. San Salvador: Ministerio de Cultura, 2015, 12.

¹²⁸ González, Héctor Lindo. *El Ferrocarril en El Salvador: Historia Económica y Política, 1882–1912*. San Salvador: UCA Editores, 1999, 23–28.

Estas concesiones iniciales reflejan los primeros esfuerzos del Estado por movilizar recursos privados hacia el desarrollo de infraestructura vital, aunque muchas veces en condiciones contractuales que favorecían desproporcionadamente a los concesionarios.

Durante la primera mitad del siglo XX, las concesiones en El Salvador se expandieron hacia otros sectores, particularmente el suministro de energía eléctrica y el transporte colectivo. En este período, la regulación era incipiente y las concesiones se otorgaban en gran medida por decreto legislativo o ejecutivo, con escasos procedimientos de licitación. No obstante, ya existía el entendimiento de que estos actos debían formalizarse mediante contratos administrativos y que el Estado conservaba siempre la titularidad de los bienes involucrados. Esta etapa evidencia un modelo más pragmático que jurídico, en el que las necesidades de infraestructura prevalecían sobre la formalidad procedimental.

El marco normativo comenzó a consolidarse a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando las reformas constitucionales y la creación de leyes sectoriales delimitaron con mayor claridad el régimen jurídico de las concesiones, pero fue hasta finales del siglo XX, que comenzaron a consolidarse jurídicamente, influenciadas por modelos europeos y por la normativa de países vecinos.

Fraga, Gabino, señala que la consolidación del régimen concesional en América Latina a mediados del siglo XX respondió a la necesidad de institucionalizar la intervención del Estado en la economía, delimitando claramente las competencias públicas y las garantías privadas.¹²⁹

¹²⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 28.^a ed. México: Porrúa, 1989, 298–302.

La doctrina iberoamericana coincide en que la influencia de los modelos europeos, especialmente el español y el francés, permitió la evolución del concepto de concesión hacia un sistema más garantista, en el que se incorporan principios de transparencia, sostenibilidad y control judicial.¹³⁰

La Constitución de la República y leyes especiales establecieron que determinados bienes y servicios tales como el espectro radioeléctrico, la infraestructura portuaria, el subsuelo o los recursos naturales, solo pueden ser explotados por particulares mediante autorización legal y por tiempo limitado, esto responde a la necesidad de preservar el carácter público de dichos bienes, asegurando que su aprovechamiento revirtiera en beneficios para la colectividad.

Lo anterior da como resultado que en la Constitución de 1983 se reforzó la noción de dominio público sobre recursos naturales, subsuelo, espectro radioeléctrico e infraestructura estratégica, estableciendo que su aprovechamiento solo podía autorizarse por la Asamblea Legislativa. Esto marcó un giro hacia un enfoque más institucional y transparente, vinculando las concesiones a los principios rectores del Derecho Administrativo.

En la década de los noventa, como parte de las reformas de modernización económica y apertura de mercados, se adoptaron marcos regulatorios especializados, como la Ley General de Electricidad y la Ley de Telecomunicaciones, que institucionalizaron procedimientos de licitación pública y definieron con mayor precisión los derechos y obligaciones de los concesionarios. Asimismo, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la

¹³⁰ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 496–497.

Administración Pública (LACAP) sustituida por la Ley de Compras Públicas¹³¹, incorporó disposiciones generales sobre concesiones de obra, servicio y recursos naturales, asegurando la aplicación de principios como la igualdad de oportunidades, la publicidad y la competencia.

En la actualidad, el régimen de concesiones en El Salvador mantiene ese carácter dual que es a la vez un instrumento de fomento económico y una manifestación del ejercicio de la función administrativa bajo un régimen jurídico especial.

La doctrina clásica ¹³²sostiene que la concesión conserva un doble carácter: de fomento económico y de control administrativo, configurándose como un instrumento mediante el cual el Estado impulsa la iniciativa privada sin renunciar a sus potestades públicas.

Si bien el marco legal se ha modernizado, por ejemplo, con la entrada en vigencia en 2023 de la Ley de Compras Públicas (LCP). ¹³³ Esta ley constituye uno de los avances más recientes en la modernización del régimen jurídico-administrativo salvadoreño, al introducir principios de eficiencia, sostenibilidad y transparencia aplicables también a los procesos concesionales.

Aún persisten desafíos como la fragmentación normativa y la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de supervisión. No obstante, la evolución histórica de las concesiones en el país muestra un progresivo desarrollo de la

¹³¹ El Salvador. *Ley de Compras Públicas (LCP)*. Decreto Legislativo n.º 652. D.O. n.º 43, tomo 438, 2 de marzo de 2023.

¹³² Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 485–488.

¹³³ El Salvador. *Ley de Compras Públicas (LCP)*. Decreto Legislativo n.º 652. D.O. n.º 43, tomo 438, 2 de marzo de 2023.

figura, alineándola cada vez más con los estándares contemporáneos del Derecho Administrativo y con el principio rector de que los bienes y servicios de uso público deben administrarse siempre en función del interés general.

Dentro del Derecho Administrativo, las concesiones se distinguen de otras figuras contractuales por su régimen jurídico especial, en el que priman principios como la supremacía del interés general, la temporalidad, la inalienabilidad de los bienes públicos y la reversión de estos al Estado al término del contrato.

Además, su otorgamiento está condicionado a procedimientos reglados como el caso de la energía eléctrica que requiere autorización parlamentaria y reglas esenciales que regulan el rubro, y otros que están condicionados generalmente a licitaciones públicas, pero todos están supeditados a la supervisión permanente por parte de las autoridades competentes. Este carácter reglado busca prevenir la discrecionalidad y garantizar que la adjudicación se realice de forma transparente y competitiva.

Marienhoff¹³⁴ y Cassagne¹³⁵, ambos autores sostienen que la concesión se diferencia del contrato privado por estar sujeta a un régimen exorbitante del Derecho Común, donde el Estado conserva potestades unilaterales, asegurando que la función pública prevalezca sobre cualquier interés económico del concesionario.

¹³⁴ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 54–59.

¹³⁵ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 492–495.

Finalmente, los antecedentes de las concesiones en el marco del Derecho Administrativo reflejan un proceso histórico de adaptación a las necesidades económicas, sociales y tecnológicas de cada época. De ser una figura utilizada principalmente para grandes obras de infraestructura, ha pasado a aplicarse en sectores tan diversos como telecomunicaciones, energía, transporte, entre otros. Su evolución demuestra que, más allá de un simple contrato, la concesión es un acto complejo en el que convergen la función administrativa del Estado, la participación de la iniciativa privada y el compromiso de garantizar el uso racional y equitativo de los bienes y servicios públicos.

Evolución histórica y doctrinaria

Desde una perspectiva histórica, el origen de las concesiones administrativas se vincula estrechamente con el Estado liberal europeo del siglo XIX, particularmente en Francia e Italia. En Francia, bajo la influencia del Consejo de Estado, la concesión se consolidó como un instrumento para permitir la gestión indirecta de servicios públicos, preservando al mismo tiempo la titularidad estatal. La llamada escuela del servicio público, encabezada por Léon Duguit y Gaston Jèze, identificó en la concesión una fórmula idónea para conciliar la supremacía del interés general con la participación del sector privado.

En Italia, autores como Guido Zanobini ¹³⁶sistematizaron la concesión como una técnica jurídico-administrativa que habilita a particulares a gestionar bienes y servicios públicos bajo un régimen de derecho público, sujeto siempre a la dirección y al control de la Administración. Zanobini subrayaba que la

¹³⁶ Zanobini Guido, *Curso de Derecho Administrativo, t. II* (Milán: Giuffrè, 1958), 379.

esencia de la concesión era la incorporación temporal y condicionada del concesionario a una actividad estatal, sin transferencia de la titularidad pública.

En España, durante la codificación administrativa del siglo XX, la concesión fue definida como una de las principales formas de gestión indirecta de los servicios públicos, destacando la doctrina de Eduardo García de Enterría, quien resaltó que este instrumento permite integrar al administrado en la gestión de actividades reservadas al Estado, sin que ello implique renunciar al poder de control de la Administración.¹³⁷

En América Latina, la recepción de esta figura fue temprana. En países como Argentina, Chile y México, la concesión se adoptó tanto para servicios públicos como para la explotación de recursos naturales estratégicos, influyendo en autores como Miguel S. Marienhoff, quien destaca su carácter de acto jurídico-administrativo con efectos contractuales.¹³⁸

De esta manera, la evolución histórica y doctrinaria de las concesiones muestra que, aunque su origen se encuentra en Europa continental, su desarrollo ha sido constante en los ordenamientos latinoamericanos, donde ha servido como mecanismo para articular la relación entre Estado y particulares en la gestión de actividades de interés público.

Doctrinalmente, la concesión se distingue de otras formas de colaboración público-privada (como los contratos administrativos o las licencias) por tres elementos esenciales:

¹³⁷García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 19.^a ed. (Madrid: Civitas, 2016), 542.

¹³⁸ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo, t. III-B* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998), 577.

- a) Transferencia de un derecho de uso o gestión de un bien público o servicio de interés general.
- b) Conservación de la titularidad por parte del Estado.
- c) Control jerárquico y potestad de intervención administrativa (modificación, revocación, caducidad).

Autores como Eduardo García de Enterría han sostenido que la concesión es, ante todo, una manifestación de la unilateralidad del poder público, aunque se exteriorice a través de una relación contractual. En este sentido, es el instrumento más representativo del Derecho Administrativo clásico, en el que el principio de supremacía del interés general y la posición de superioridad jurídica de la administración son fundamentales.¹³⁹

Las concesiones energéticas desde una perspectiva histórica, entendidas como la autorización otorgada por el Estado para que un particular o entidad pública gestione la generación, transmisión, distribución o comercialización de energía, tienen sus raíces en el desarrollo industrial del siglo XIX, con el surgimiento de la electricidad como fuerza motriz del progreso económico, en el cual los Estados comenzaron a regular su producción y distribución, otorgando a empresas privadas el derecho de explotar infraestructuras y redes, bajo supervisión pública.

En el plano doctrinario, la concesión energética se inscribe dentro del Derecho Administrativo sectorial, como una manifestación del denominado Derecho

¹³⁹ García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, 19.ª ed., Madrid: Civitas, 2016, 488.

Administrativo de la energía, el cual forma parte del Derecho Administrativo general, pero se distingue por la naturaleza estratégica del bien jurídico involucrado y por la intensidad del régimen de intervención estatal que lo caracteriza.¹⁴⁰

La doctrina administrativa ha señalado que determinados sectores de la actividad pública como la energía, las telecomunicaciones o los recursos naturales dan lugar a regímenes administrativos especiales o sectoriales, no por constituir órdenes jurídicos autónomos, sino por requerir la aplicación cualificada y reforzada de las categorías generales del Derecho Administrativo, en atención a la relevancia económica, social y política de la actividad regulada.

En este sentido, el sector energético se configura simultáneamente como un servicio público esencial y como un recurso estratégico para la economía nacional, lo que justifica la existencia de un régimen concesional reforzado, una regulación técnica intensiva y un control estatal permanente sobre las actividades de generación, transmisión y distribución de energía. La especialidad del Derecho Administrativo energético no radica, por tanto, en la ruptura con los principios generales, sino en su adaptación funcional a un sector estratégico, en el que la concesión administrativa cumple un papel central como instrumento de ordenación, fomento y tutela del interés general.¹⁴¹

¹⁴⁰ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo, t. II* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 145–149.

¹⁴¹ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, t. I* (Madrid: Civitas, 1994), 521–525.

En América Latina, las primeras concesiones energéticas se otorgaron a principios del siglo XX, muchas veces vinculadas a proyectos hidroeléctricos y redes de distribución urbana. Durante la segunda mitad del siglo, con la tendencia a la nacionalización de servicios estratégicos, varios países crearon empresas estatales monopolistas, restringiendo la concesión a casos excepcionales. Sin embargo, desde la década de 1990, en el marco de procesos de liberalización económica, se impulsó nuevamente la participación privada mediante concesiones y contratos de largo plazo, especialmente en generación y distribución.

En El Salvador, el sector energético estuvo inicialmente en manos privadas durante las primeras décadas del siglo XX, con empresas que operaban mediante concesiones municipales o decretos ejecutivos. Sin embargo, en la década de 1950, el Estado fortaleció su papel a través de la creación de instituciones como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)¹⁴², que asumió proyectos hidroeléctricos de gran escala. La CEL actuó como empresa pública central en la planificación y ejecución de la política energética, limitando la concesión privada a ciertos proyectos específicos.¹⁴³

Según los registros institucionales y la evolución histórica del sector eléctrico, las primeras décadas del siglo XX estuvieron dominadas por empresas privadas, muchas de ellas con capital extranjero, como la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS) y la Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana (CLESA), las cuales operaban bajo concesiones locales

¹⁴² El Salvador. *Decreto Legislativo n.º 137, de creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)*. 18 de septiembre de 1948.

¹⁴³ Söderberg, A. "Necesidad de una política nacional en energía eléctrica con fuentes renovables." ECA, n.º 683 (septiembre 2005): 789–793.

otorgadas por municipalidades o mediante autorizaciones y decretos del Órgano Ejecutivo.¹⁴⁴

En esta etapa inicial, dichas empresas no se configuraron como sociedades de economía mixta, sino como concesionarias privadas del servicio eléctrico. La participación directa del Estado en la actividad eléctrica ya sea mediante empresas públicas o esquemas de economía mixta, se produjo con posterioridad, como parte de un proceso de intervención estatal progresiva orientado a fortalecer el control público sobre un servicio considerado estratégico para el desarrollo nacional.¹⁴⁵

La gran transformación llegó en la década de 1990 con la promulgación de la Ley General de Electricidad (1996), que introdujo un modelo de mercado regulado y abierto a la inversión privada. Bajo este esquema, la generación y distribución de electricidad podían ser desarrolladas por empresas privadas mediante concesiones, licencias y contratos supervisados por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). El Estado mantuvo la propiedad y operación de las grandes hidroeléctricas, pero permitió la participación privada en térmicas, renovables y distribución.

Este marco legal definió plazos, obligaciones, tarifas reguladas y mecanismos de control para los concesionarios; pero la crítica objetiva al mismo fue su incongruencia con la constitución en el sentido que le suprimió una facultad legislativa que le corresponde mediante constitución que es la de otorgar las concesiones.

¹⁴⁴ Lindo-Fuentes, Héctor, *Weak Foundations: The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century, 1821–1898*

¹⁴⁵ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, vol. I* (Madrid: Civitas, 2019), 689–694;

Actualmente, el régimen de concesiones energéticas en El Salvador enfrenta nuevos retos, como la transición hacia energías renovables, la necesidad de modernizar la red de transmisión y la incorporación de tecnologías inteligentes.

El marco jurídico continúa siendo el de la Ley General de Electricidad, complementada con normativa ambiental y de inversión pública, que no desarrolla el procedimiento de otorgamiento de una concesión; pero con un énfasis creciente en proyectos solares y eólicos concesionados a empresas privadas.

La doctrina subraya la importancia de equilibrar la apertura a la inversión con la seguridad jurídica y el interés público, para evitar que la explotación del sector energético se convierta en un privilegio particular en lugar de un servicio universal y eficiente.

Incorporación al Derecho Administrativo salvadoreño

En El Salvador, la noción de concesión ha sido incorporada desde los primeros códigos y ordenamientos públicos del siglo XIX, inicialmente vinculada a actividades de interés económico como la explotación minera, construcción de caminos y ferrocarriles, o concesión de puertos y aduanas.¹⁴⁶No obstante, es en la segunda mitad del siglo XX, con la consolidación del aparato estatal y la diversificación del sistema jurídico, cuando la concesión se sistematiza como categoría administrativa diferenciada de los contratos civiles o mercantiles.

En este contexto, el marco constitucional salvadoreño reconoce expresamente la necesidad de concesión legislativa para la explotación de bienes del Estado

¹⁴⁶ El Salvador. *Código de Minería* de 1881 y *Código Fiscal* de 1882 (archivos del Ministerio de Economía, Sección de Legislación Histórica).

y prestación de servicios públicos. El artículo 120 de la Constitución establece que las concesiones de obras materiales de uso público deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación, reservando al órgano legislativo un rol de control político y jurídico sobre la disposición de bienes públicos. Este precepto constitucional responde a la lógica de proteger el interés colectivo frente a los riesgos de privatización indiscriminada o uso abusivo del patrimonio estatal.

Además, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha reafirmado que las concesiones no pueden implicar una transferencia de propiedad sobre el bien concesionado, ni eliminar la facultad del Estado de ejercer un control permanente sobre la gestión del concesionario. Así afirmó en la Sentencia 28-2008, al resolver que toda concesión debe observar los principios de transparencia, legalidad, sostenibilidad e igualdad de condiciones para los oferentes.¹⁴⁷

Fundamentos y principios desde el Derecho Administrativo

Desde el plano teórico, la concesión se justifica por el principio de colaboración entre lo público y lo privado, pero bajo condiciones en que el interés general prevalezca y se preserve la integridad del orden público económico. En este sentido, la concesión debe entenderse no como una mera relación contractual, sino como una institución de Derecho Público, sujeta a principios rectores como:

- a) Legalidad:** el acto concesionario debe fundarse en una norma expresa y específica.

¹⁴⁷ El Salvador. *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. Sentencia 28-2008, inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley General de Electricidad (LGE), San Salvador, 27 de junio de 2012.

- b)** Interés general: la finalidad del servicio o explotación debe beneficiar a la colectividad.
- c)** Control administrativo: el Estado conserva facultades de vigilancia, modificación y sanción.
- d)** Temporalidad: el derecho concedido es limitado en el tiempo, evitando apropiación permanente.

En resumen, los antecedentes de las concesiones administrativas en El Salvador permiten comprender que esta figura jurídica ha evolucionado como parte integral del Derecho Administrativo, pero que enfrenta actualmente desafíos significativos cuando se aplica al sector energético, donde la dimensión económica, ambiental y estratégica exige una regulación más clara, coherente y orientada al desarrollo sostenible.

En suma, la evolución histórica y doctrinaria de las concesiones revela que esta figura ha sido un instrumento de adaptación del Estado a las exigencias económicas y sociales de cada época, permitiendo la participación privada en actividades estratégicas sin que ello suponga la pérdida de control público. Cassagne sostiene que la concesión es una expresión del principio de adaptación funcional del Derecho Administrativo, que permite al Estado responder a los cambios económicos y sociales sin abdicar de su rol rector.¹⁴⁸

En el caso salvadoreño, el tránsito desde concesiones tempranas en infraestructura ferroviaria y portuaria hacia esquemas más complejos en

¹⁴⁸ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 489–493.

energía y telecomunicaciones muestra una constante búsqueda de un equilibrio entre inversión privada y preservación del interés general. Este recorrido evidencia que, aunque las concesiones nacieron como un recurso pragmático frente a la falta de recursos estatales, hoy constituyen una categoría consolidada del Derecho Administrativo que demanda marcos normativos coherentes, control institucional efectivo y una orientación clara hacia la sostenibilidad y la protección del patrimonio público.

2.2. Concesiones en el sector energético de El Salvador

El régimen de concesiones en el sector energético salvadoreño ha evolucionado en respuesta a las necesidades de modernización de la matriz energética, la creciente demanda de electricidad, los compromisos ambientales internacionales y la apertura a la inversión privada promovida desde la década de los noventa. Si bien este modelo ha permitido avances significativos en términos de diversificación de fuentes y cobertura nacional, también ha generado una serie de tensiones en torno a la continuidad de las concesiones aprobadas con anterioridad a la sentencia 28-2008, y el establecimiento de un plazo y nuevas condiciones en adecuación a la sentencia para garantizar la equidad en el acceso a la energía y la sostenibilidad a largo plazo del sistema.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, la concesión energética implica una relación jurídica compleja entre el Estado y el operador privado, mediante la cual se otorgan facultades para la explotación de bienes del dominio público,¹⁴⁹ como los recursos hídricos o geotérmicos, o bien para el desarrollo de actividades de generación energética a partir de fuentes como la

¹⁴⁹ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, vol. I* (Madrid: Civitas, 2019), 701–705

solar, bajo condiciones y limitaciones orientadas a la protección del interés general.

En el caso de la energía solar, el régimen jurídico no se fundamenta en la titularidad estatal del recurso solar, dado que la radiación solar no constituye un bien apropiable ni ha sido calificada normativamente como bien del dominio público. En consecuencia, la intervención estatal se ejerce a través de la regulación de la actividad de generación eléctrica, del uso del suelo, de la interconexión al sistema eléctrico y del cumplimiento de estándares técnicos y ambientales, lo que la diferencia sustancialmente del régimen concesional demanial aplicable a otros recursos energéticos.¹⁵⁰

Esta distinción ha sido reconocida por la doctrina administrativa, que diferencia entre los recursos naturales escasos o apropiables, sometidos a dominio público y concesión, y los recursos difusos o inagotables, como el sol, cuya utilización se rige por títulos habilitantes administrativos y por mecanismos de regulación sectorial, sin transferencia ni explotación de un bien estatal. No obstante, ambos modelos han coexistido en El Salvador dentro de un entorno institucional caracterizado por vacíos normativos, fragmentación legal y limitada capacidad de control estatal, lo que ha incidido en la coherencia del régimen energético en su conjunto.

Garrido Falla subraya la naturaleza “mixta” de la concesión, en tanto combina un acto unilateral del Estado con un contrato administrativo bilateral,

¹⁵⁰ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo, t. II* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 161–165

generando una relación compleja pero siempre subordinada al principio de interés general.¹⁵¹

Reseña del sector energético

La historia de la producción organizada de energía eléctrica en El Salvador se remonta a 1890, con la fundación de la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS), cuyo objetivo fue la distribución y comercialización de electricidad en la capital. Desde sus inicios, CAESS se consolidó como la mayor empresa distribuidora en cuanto a cobertura geográfica y número de clientes, marcando un hito en el proceso de modernización urbana.¹⁵²

Pocos años después, en 1892, se creó la Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana (CLESA), orientada a atender la zona occidental del país, en particular los departamentos de Santa Ana, Sonsonate, Ahuachapán y parte de La Libertad, con lo cual se amplió la cobertura del servicio fuera del área metropolitana.¹⁵³

Décadas más tarde, en 1957, surgió la Distribuidora Eléctrica de Usulután (DEUSEM), que tuvo como principal característica llevar energía a sectores rurales, contribuyendo a democratizar el acceso a este servicio estratégico.¹⁵⁴

El año 1945 marcó un punto de inflexión, pues mediante decreto ejecutivo se creó la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), concebida como ente autónomo encargado de planificar y ejecutar proyectos de generación eléctrica. Bajo su conducción se inauguró en 1954 la primera gran planta hidroeléctrica del país: la “5 de Noviembre”, sobre el río Lempa, que

¹⁵¹ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 201–203.

¹⁵² Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

¹⁵³ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

¹⁵⁴ *Ibíd.*

simbolizó el inicio de la electrificación a gran escala y el protagonismo del Estado en el sector.¹⁵⁵

En sus primeros veinticinco años de vida institucional, CEL desarrolló un conjunto de obras estratégicas que consolidaron el patrimonio energético nacional. Entre ellas destacan las centrales hidroeléctricas 5 de Noviembre y Guajoyo, las centrales térmicas de Acajutla, así como los sistemas de transmisión en líneas de 115 y 69 mil voltios que permitieron interconectar generación y consumo a nivel nacional.

Asimismo, impulsó la electrificación rural, invirtiendo cerca de 10 millones de colones en redes de subtransmisión que hacia 1970 cubrían buena parte del territorio.¹⁵⁶ Posteriormente, se incorporaron proyectos emblemáticos como la central geotérmica de Ahuachapán (1975), la hidroeléctrica Cerrón Grande (1976) y la hidroeléctrica 15 de Septiembre (1983), considerada una de las de mayor capacidad instalada del país.

Finalmente, en 1986, tras más de cincuenta años de concesiones privadas, las empresas distribuidoras de energía retornaron al control de CEL en virtud de la Ley Transitoria de la Administración de Empresas Eléctricas, lo que fortaleció nuevamente el monopolio estatal en la gestión del subsector.¹⁵⁷ Este período se caracterizó por el control directo del Estado sobre precios y asignación de recursos, garantizando tanto la expansión de la cobertura

¹⁵⁵ Söderberg, A. "Necesidad de una política nacional en energía eléctrica con fuentes renovables." ECA, n.º 683, septiembre 2005.

¹⁵⁶ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

¹⁵⁷ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

eléctrica como el acceso regulado a un servicio esencial para el desarrollo nacional.

Las distribuidoras fueron devueltas a la CEL por efecto de la Ley Transitoria de la Administración de Empresas Eléctricas); y la central geotérmica de Berlín. Lo que hay que destacar de este período es que el Estado podía controlar directamente los precios y la asignación de recursos del subsector eléctrico.

Reestructuración del mercado energético

A finales de la década de 1980, los países centroamericanos iniciaron procesos de reestructuración profunda de sus industrias eléctricas, después de haber permanecido bajo el control casi absoluto de empresas estatales verticalmente integradas. Cada nación contaba con una empresa pública de electricidad organizada como ente semiautónomo que asumía de forma total o parcial las funciones de generación, transmisión y distribución. En la región destacaban: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en Costa Rica, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) en El Salvador, el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) en Guatemala, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) en Honduras, la Empresa Nacional de Electricidad (ENEL) en Nicaragua y el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) en Panamá.¹⁵⁸

En El Salvador, este proceso tuvo especial trascendencia porque significó una transformación estructural orientada hacia la liberalización del mercado eléctrico. El nuevo marco normativo redefinió las condiciones de prestación del

¹⁵⁸ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

servicio y modificó el papel del Estado, que dejó de ser proveedor directo para concentrarse en la formulación de políticas públicas, la administración de concesiones y el ejercicio de funciones regulatorias.¹⁵⁹

El inicio formal de estas reformas se dio en 1994 con la reforma del artículo 120 de la Constitución de la República, vigente desde 1983. Dicha reforma eliminó la disposición que establecía que las obras de beneficio público revertirían automáticamente al Estado en un plazo máximo de cincuenta años, sin indemnización. Con este cambio se introdujo mayor flexibilidad en la temporalidad de las concesiones, incentivando la participación privada en el subsector eléctrico y sentando las bases para la posterior apertura del mercado.

En ese contexto, la CEL seguía siendo el principal ente generador, transmisor y distribuidor de energía, acompañada por la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS), que había regresado al control estatal en 1986. Los primeros pasos hacia la privatización se dieron precisamente con la reestructuración de CAESS, de la cual surgieron dos nuevas empresas: la Empresa Eléctrica de Oriente (EEO) y Del Sur, creadas sin activos propios pero concebidas como subsidiarias de transición hacia un modelo competitivo.¹⁶⁰

El proceso de apertura cobró impulso en 1995 con el inicio de operaciones de Nejapa Power, la primera generadora privada de gran capacidad con inversión

¹⁵⁹ Söderberg, A. “Necesidad de una política nacional en energía eléctrica con fuentes renovables.” ECA, n.º 683, septiembre 2005.

¹⁶⁰ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

transnacional en el país, lo que marcó un hito en la incorporación de capital extranjero al sector eléctrico.¹⁶¹

Un año después, en 1996, se promulgó la Ley General de Electricidad (LGE) mediante Decreto Legislativo n.º 843 del 10 de octubre, publicada en el Diario Oficial n.º 201, tomo 333, el 25 de octubre del mismo año. Esta ley se convirtió en el eje regulador del nuevo modelo, al normar todas las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, bajo principios de competencia y eficiencia.

La LGE estableció como objetivos principales: (a) desarrollar un mercado competitivo en el sector; (b) garantizar el libre acceso a las instalaciones de transmisión y distribución; (c) promover el uso racional y eficiente de los recursos energéticos; (d) ampliar el acceso a la electricidad como factor de desarrollo; y (e) proteger los derechos de usuarios y operadores.

En 1997 comenzó a operar la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), ente autónomo creado mediante Decreto Legislativo n.º 808 (12 de septiembre de 1996) y consolidado con el Decreto Legislativo n.º 165 (4 de diciembre de 1997).¹⁶² La SIGET asumió competencias regulatorias clave: aprobar tarifas, dictar normas técnicas, resolver conflictos entre operadores y fomentar la libre competencia.

El proceso de privatización avanzó en 1998 con la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica, en aplicación de la Ley respectiva. La participación accionaria se distribuyó en 75% para

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² El Salvador *Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones*. Decreto Legislativo n.º 808, 12 de septiembre de 1996.

inversionistas mayoristas y el resto para trabajadores y bolsa de valores. Desde entonces, el mapa eléctrico quedó dividido entre la EEO (zona oriental), CLESA (zona occidental), CAESS (zona central y norte), DEUSEM (Usulután) y Del Sur (zona sur). Posteriormente, en junio de 2000, la empresa estadounidense AES Corporation adquirió CAESS, CLESA, EEO y DEUSEM, y en 2007 Ashmore Energy International pasó a ser propietaria de Del Sur.¹⁶³

Finalmente, en octubre de 1999, como parte de la desintegración vertical de CEL, comenzó a operar la Empresa Transmisora de El Salvador (ETESAL), encargada de la infraestructura de transporte eléctrico de alto voltaje (≥ 115 kV).¹² En 2000 surgió el primer comercializador privado de electricidad, Excelergy, y en 2004 los comercializadores fueron incorporados a la junta directiva de la UT, consolidando así la liberalización del mercado.

Para 2007, la SIGET registraba un total de 19 comercializadores activos, que participaban en operaciones de importación, exportación y suministro interno de energía, integrando al país en el mercado eléctrico regional.¹⁶⁴

Generadores de electricidad

El papel de actor generador en el mercado eléctrico salvadoreño lo desempeñan aquellas entidades propietarias de una o más centrales de producción de energía eléctrica, cuya generación puede ser comercializada de forma total o parcial en el sistema. Estos actores constituyen la base del suministro, al ser los responsables directos de inyectar energía al sistema interconectado nacional.

¹⁶³ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

¹⁶⁴ SIGET, *Informe del sector eléctrico salvadoreño, 2007*.

De acuerdo con la estructura definida por la Ley General de Electricidad (LGE), se distinguen dos grandes grupos de generadores: (a) los que inyectan su producción a la red de transmisión de 115 kilovoltios (kV), participando en el mercado mayorista, y (b) los que lo hacen en la red de distribución. Los generadores fuera de red, por su parte, no se encuentran expresamente regulados en la LGE.¹⁶⁵

En este esquema, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y LaGeo, S.A. de C.V. —antes Geotérmica Salvadoreña (Gesal)— destacan como actores fundamentales del primer grupo, al ser responsables de la operación de centrales hidroeléctricas y geotérmicas que constituyen un pilar estratégico de la matriz energética nacional.¹⁶⁶

La CEL fue creada mediante el Decreto Legislativo n.º 137, como una institución autónoma de derecho público, con el mandato de desarrollar, conservar, administrar y aprovechar los recursos energéticos e hidráulicos del país.¹⁶⁷ Hasta antes de la entrada en vigencia de la LGE en 1996, la CEL operaba bajo un modelo verticalmente integrado, en el que concentraba simultáneamente las funciones de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía. Con las reformas introducidas por la LGE, se le ordenó separar estas funciones y organizar empresas independientes, a fin de evitar posiciones monopólicas y fomentar la competencia en el sector eléctrico.¹⁶⁸ Desde entonces, CEL consolidó su papel como actor generador público, compitiendo con nuevos operadores privados en el mercado.

¹⁶⁵ República de El Salvador. *Ley General de Electricidad, Decreto Legislativo* n.º 843, 10 de octubre de 1996, Diario Oficial n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996.

¹⁶⁶ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). “*Historia de la Electrificación en El Salvador.*” Acceso el 16 de septiembre de 2025. <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

¹⁶⁷ El Salvador, Asamblea Legislativa, *Creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa* Decreto 137 de fecha 18 de septiembre de 1948 (CEL).

¹⁶⁸ CEL. “*Historia de la Electrificación en El Salvador.*” <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

En paralelo, Gesal fue creada en 1999 como una subsidiaria de CEL, con el objetivo de explorar y explotar los recursos geotérmicos del país con fines de generación. Actualmente, bajo el nombre de LaGeo, S.A. de C.V. denominación adoptada en 2003, opera las plantas de Ahuachapán y Berlín (Usulután), consideradas estratégicas para diversificar la matriz energética nacional. En 2002, la compañía italiana ENEL Green Power se incorporó como socio estratégico, con la posibilidad de aumentar progresivamente su participación accionaria en proyectos de inversión, lo cual marcó un hito en la apertura del sector a capital extranjero especializado en energías renovables.¹⁶⁹

Por otra parte, dentro del grupo de generadores termoeléctricos se encuentran varias empresas privadas que contribuyen a la capacidad instalada del país. Entre ellas destacan:

- a) Duke Energy International El Salvador, operadora de las centrales térmicas de Acajutla, Soyapango y San Miguel, que emplean turbinas de vapor, motores de combustión interna alimentados con fueloil n.º 6 y turbinas de gas a diésel;
- b) El Paso Corp., responsable de la central Nejapa Power, caracterizada por motores de combustión interna.
- c) Cemento de El Salvador (Cessa), que administra la central térmica El Ronco, basada en motores de combustión interna;
- d) Inversiones Energéticas, S.A. de C.V. (INE), cuyo accionista mayoritario es CEL, operadora de la central de Talnique.
- e) la Compañía Azucarera Salvadoreña (CASSA), única en el mercado mayorista por emplear biomasa bagazo de caña de azúcar como combustible

¹⁶⁹ LaGeo, S.A. de C.V. *“Historia de la Geotermia en El Salvador.”* Acceso el 16 de septiembre de 2025. <https://www.lageo.com.sv>.

en turbinas de vapor, integrando así la producción de energía con la agroindustria azucarera nacional.¹⁷⁰

Esta diversificación del parque generador salvadoreño refleja la transición de un modelo estatal monopólico hacia un esquema mixto y competitivo, en el que confluyen actores públicos, privados y asociaciones estratégicas. No obstante, plantea también retos significativos relacionados con la dependencia de combustibles fósiles, la seguridad energética y la necesidad de fortalecer la generación a partir de fuentes renovables.

En síntesis, la evolución del sector energético salvadoreño refleja una transición profunda: de un esquema estatal centralizado, en el que la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) ejercía un rol monopólico, hacia un modelo plural y liberalizado en el que coexisten generadores públicos, privados y mixtos bajo la regulación de la Ley General de Electricidad y la supervisión de la SIGET.¹⁷¹

Este proceso permitió diversificar la matriz energética, atraer inversión extranjera y modernizar la infraestructura, pero al mismo tiempo abrió nuevos debates sobre el grado de control estatal, la sostenibilidad de los recursos y la necesidad de garantizar que la apertura al capital privado no desplace el interés público. De esta manera, el sector energético salvadoreño se encuentra hoy en una etapa decisiva, en la que debe equilibrar la eficiencia económica con la justicia social y la protección ambiental, asegurando que la energía siga siendo un motor de desarrollo inclusivo y sostenible para el país

¹⁷⁰ Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). *Informe del Sector Eléctrico en El Salvador*, 2007.

¹⁷¹ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), *Historia de la electrificación en El Salvador*, consultado en <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

2.2.1 Contexto actual y marco normativo

Panorama general del sector energético en El Salvador

El sector energético en El Salvador constituye uno de los pilares esenciales para el desarrollo económico, social y productivo del país. Dado su carácter estratégico, se trata de un sector históricamente vinculado al Estado, tanto en su planificación como en su operación. No obstante, a partir de la década de los años noventa, con las reformas estructurales impulsadas en el marco del modelo neoliberal, se promovió una mayor participación del sector privado, lo cual dio paso a una creciente implementación del régimen concesionario, especialmente en las áreas de generación y distribución eléctrica.

Söderberg, destaca que la intervención estatal en la planificación energética respondió originalmente a objetivos de desarrollo nacional y equidad social, antes de la apertura al capital privado en los años noventa.¹⁷²

La CEL identifica la década de 1950 como el punto de partida de la planificación estatal del sector energético, con la creación de infraestructura hidroeléctrica estratégica y la expansión de redes de transmisión bajo control público.¹⁷³

Este proceso se inscribe en un contexto global donde los Estados han transitado de un modelo de monopolio estatal rígido hacia uno de intervención reguladora, permitiendo que los particulares gestionen infraestructuras o servicios, siempre bajo vigilancia administrativa.

¹⁷² Söderberg, A. “Necesidad de una política nacional en energía eléctrica con fuentes renovables.” ECA n.º 683 (septiembre de 2005): 841–854.

¹⁷³ Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). *Historia de la Electrificación en El Salvador*. Consultado el 16 de septiembre de 2025. <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.

En El Salvador, la liberalización parcial del mercado energético supuso la separación funcional de las actividades de generación, transmisión y distribución, siendo estas últimas concesionadas a través de esquemas mixtos con presencia de capital privado nacional e internacional.¹⁷⁴

Actualmente, la matriz energética salvadoreña está compuesta por fuentes hidroeléctricas, geotérmicas y, más recientemente, energía solar y eólica. A pesar de los avances, persisten retos relacionados con la dependencia de fuentes no renovables, la gestión sostenible de los recursos y los mecanismos jurídicos que rigen el acceso a los bienes energéticos.

Legislación secundaria aplicable al régimen energético

En desarrollo de los principios constitucionales, la Ley General de Electricidad (LGE), mediante Decreto Legislativo n.º 843. Diario Oficial n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996., constituye la principal norma que regula el régimen concesionario en el sector energético salvadoreño. Esta ley establece las condiciones para la operación de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. Su enfoque es eminentemente liberalizador, promoviendo la libre competencia en generación y comercialización, aunque manteniendo ciertas restricciones en la transmisión y distribución por tratarse de servicios de red que requieren regulación.

La LGE establece que la actividad de generación podrá ser desarrollada tanto por el Estado como por particulares, mediante permisos o concesiones. En el caso de recursos del subsuelo o cuerpos de agua (como en las

¹⁷⁴ Dirección General de Energía, Hidrocarburos y Minas. “Estadísticas Energéticas.” Gobierno de El Salvador. Acceso el 9 de septiembre de 2025. <https://estadisticas.dgehm.gob.sv/>.

hidroeléctricas), se exige el cumplimiento de procedimientos específicos de autorización, licenciamiento ambiental y aprobación legislativa cuando se trate de bienes del dominio público. El autor Garrido Falla, diferencia entre los permisos y las concesiones, señalando que mientras los primeros otorgan una autorización individual para operar una actividad regulada, las concesiones transfieren al concesionario la gestión o el uso temporal de bienes o servicios públicos, conservando el Estado la titularidad.¹⁷⁵

A la LGE se suma la Ley de Medio Ambiente (LMA) de 1998, que obliga a realizar evaluaciones de impacto ambiental para todos los proyectos de explotación energética. Esta exigencia vincula el régimen concesionario con los principios de sostenibilidad y prevención, lo cual ha adquirido mayor relevancia ante el crecimiento de proyectos hidroeléctricos y geotérmicos que pueden tener efectos en cuencas, reservas naturales o comunidades cercanas.

Institucionalidad encargada de otorgar y fiscalizar concesiones

La institucionalidad salvadoreña en materia energética está compuesta por diversas entidades con competencias específicas. En primer lugar, la Asamblea Legislativa que es el órgano que, conforme al artículo 120 de la constitución, debe aprobar toda concesión sobre bienes del Estado, lo cual se materializa mediante decreto legislativo aprobando o desaprobandone una concesión.

Por su parte, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) creada en 1996, es el ente regulador

¹⁷⁵ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006, 419–421.

responsable de garantizar la libre competencia, fiscalizar la calidad del servicio eléctrico y aplicar sanciones en caso de incumplimiento contractual o técnico.¹⁷⁶ La Sala en sentencias acumuladas n.º 33-2000 y 37-2000, confirmó que la SIGET posee funciones técnicas y de fiscalización, pero no potestad para otorgar concesiones de bienes demaniales, reservadas constitucionalmente a la Asamblea Legislativa.¹⁷⁷

Adicionalmente, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) actúa como ente estatal en la generación eléctrica, participando tanto como operador y formulador de proyectos concesionables, especialmente en energía hidroeléctrica y geotérmica.

Finalmente, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) interviene en el proceso concesionario como ente evaluador y aprobador de los estudios de impacto ambiental, exigencia previa e indispensable para la concesión definitiva.

Desafíos derivados del marco vigente

Pese a la existencia de este marco legal e institucional, persisten importantes desafíos. El vacío de una ley marco de concesiones que impide contar con un régimen unificado y sistemático que regule con claridad las condiciones, procedimientos, garantías y mecanismos de resolución de controversias en todos los sectores o la ley especial de concesiones energéticas que regule específicamente el tema en cuestión. Esto ha generado prácticas

¹⁷⁶ El Salvador. *Ley General de Electricidad*. Decreto Legislativo n.º 843. Diario Oficial n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996, arts. 4–7.

¹⁷⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia acumulada n.º 33-2000 y 37-2000*, San Salvador, 30 de agosto de 2001.

discrecionales, diferencias de trato entre proyectos, y falta de continuidad institucional.

Asimismo, la falta de coordinación efectiva entre los entes públicos involucrados y la ausencia de mecanismos eficaces de participación ciudadana en el otorgamiento y supervisión de concesiones energéticas son debilidades que deben ser abordadas como parte de un futuro proceso de reforma. El autor Sayagués Laso sostiene que la ausencia de un régimen general de concesiones genera “zonas grises” de discrecionalidad administrativa, donde la falta de procedimientos uniformes puede derivar en desigualdad entre operadores económicos y en riesgos para la seguridad jurídica.¹⁷⁸

El informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Infraestructura y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, subraya que la debilidad normativa en materia de concesiones limita la atracción de inversión responsable, afectando la gobernanza y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.¹⁷⁹

En conclusión, el régimen concesionario energético salvadoreño refleja una evolución marcada por la apertura a la inversión privada y la modernización de la matriz eléctrica, pero también por la persistencia de limitaciones jurídicas e institucionales que dificultan su consolidación.

¹⁷⁸ Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo, t. III*, 2.^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1998, 420–423.

¹⁷⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Infraestructura y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2019, 112–118.

La coexistencia de normas constitucionales claras con leyes sectoriales fragmentadas evidencia la necesidad de un marco integral que asegure la uniformidad y transparencia en los procesos. El autor Santamaría Pastor sostiene que la dispersión normativa en materia administrativa genera inseguridad jurídica y dificulta la unidad del sistema, siendo necesario un marco regulador coherente que preserve el principio de legalidad y la uniformidad de la actuación estatal.¹⁸⁰

Asimismo, el papel protagónico de instituciones como la Asamblea Legislativa, la SIGET, la CEL y el MARN pone de relieve que la concesión energética no es solo un mecanismo de fomento económico, sino también una decisión de alto impacto social y ambiental. De ahí que el desafío central consista en armonizar la eficiencia del servicio con la sostenibilidad de los recursos naturales y el respeto a los principios democráticos de control y rendición de cuentas.

¹⁸⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, t. II, 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 415–418.

CAPÍTULO III

DESAFÍOS DEL RÉGIMEN DE CONCESIONES ENERGÉTICAS EN EL SALVADOR

El régimen de concesiones energéticas en El Salvador constituye una herramienta fundamental para armonizar la gestión estatal de los recursos estratégicos con la participación de la inversión privada. Sin embargo, su desarrollo normativo y aplicación práctica revelan una serie de debilidades jurídicas, institucionales y procedimentales que comprometen su eficacia y que deben ser revisadas a la luz de los principios del Derecho Administrativo contemporáneo, la jurisprudencia constitucional y las experiencias comparadas. Santamaría señala que las concesiones modernas deben regirse por los principios de legalidad, sostenibilidad y transparencia, superando los modelos tradicionales centrados únicamente en la rentabilidad económica.¹⁸¹

Este capítulo tiene por objetivo identificar y analizar los principales desafíos que enfrenta el régimen concesional energético salvadoreño, con especial atención a los procesos de otorgamiento, los vacíos legales y regulatorios, así como los riesgos de concentración del mercado y sus impactos socioambientales.

De esta manera, se incorporará la perspectiva de la doctrina administrativa, que ofrece criterios sobre seguridad jurídica, transparencia y control, junto con el contraste de legislaciones comparadas en países como Chile, España y Costa Rica, donde se han desarrollado modelos más coherentes y sostenibles.

¹⁸¹ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, t. II, 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 411–414.

En conclusión, el análisis se apoyará en la recopilación de datos e insumos prácticos que reflejan la realidad institucional salvadoreña, incluyendo las limitantes de los entes reguladores y el efecto que estas debilidades tienen sobre la inversión y la protección de los recursos naturales. Los desafíos del régimen de concesiones energéticas en El Salvador no se reducen a una cuestión de vacíos legales, sino que responden a un problema estructural de la ausencia de un ordenamiento jurídico que facilite el mecanismo concesionario energético. Superar estas limitantes requieren construir un marco normativo coherente, sólido y orientado al interés público, que asegure un equilibrio entre la competitividad del sector, la seguridad jurídica de los inversionistas y la protección efectiva de los recursos naturales.

Siendo así, el capítulo analizará, no solo las deficiencias actuales, sino también ofrecer una visión crítica orientada a la construcción de un régimen concesional energético más transparente, seguro y sostenible, que garantice la supremacía del interés público en la explotación de los bienes y servicios estratégicos del país.

3.1 Debilidades en los procesos de otorgamiento de concesiones

Cuando concurre un proceso de otorgamiento de concesión, por su propia naturaleza, deben estar estrictamente sujeto a los principios rectores del Derecho Administrativo: **legalidad, igualdad, transparencia y primacía del interés general**.¹⁸² En el caso de El Salvador, no existe una ley marco que desarrolle estos principios, ya que la dispersión normativa ha creado un escenario fragmentado.

¹⁸² Zanobini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*, t. II. Madrid: Reus, 1954, 274–278.

Cassagne enfatiza que los procedimientos de otorgamiento de concesiones deben estar sujetos a los principios de juridicidad y control, garantizando la igualdad de los oferentes y la transparencia como expresión del interés general.¹⁸³

Fragmentación normativa y ausencia de una ley integral

En El Salvador no existe una Ley General de Concesiones Energéticas que regule de manera uniforme los procedimientos, requisitos, obligaciones y mecanismos de control de los concesionarios. El otorgamiento de concesiones energéticas se ha apoyado en disposiciones dispersas: la Ley General de Electricidad (1996), la Ley Reguladora para el Otorgamiento de Concesiones de Proyectos de Generación Eléctrica en Pequeña Escala (2014), la Ley de Medio Ambiente (1998), junto con reglamentos técnicos y resoluciones administrativas provocando inseguridad jurídica, dificultando la aplicación coherente de la normativa.

La experiencia chilena constituye un referente relevante en la región a partir de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, actualmente contenida en el Decreto con Fuerza de Ley del Ministerio de Obras Públicas N.º 900, que establece un marco jurídico uniforme aplicable a diversas modalidades de concesión de infraestructura pública. En particular, el artículo 1 del citado cuerpo normativo define la concesión como un mecanismo para la ejecución, reparación y explotación de obras públicas fiscales, sentando las bases de un régimen común aplicable a distintos sectores de infraestructura.¹⁸⁴

¹⁸³ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 523–526.

¹⁸⁴ Chile, Ministerio de Obras Públicas, *Decreto con Fuerza de Ley N.º 900*, art. 1, Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 1996.

Asimismo, el DFL N.º 900 desarrolla procedimientos estandarizados de licitación pública, regulados principalmente en los artículos 6 al 9 y 19 al 21, los cuales establecen las etapas de convocatoria, presentación de ofertas, evaluación y adjudicación conforme a criterios objetivos previamente fijados en las bases de licitación.¹⁸⁵

Por su parte, el principio de equilibrio económico-financiero de la concesión se encuentra reconocido en los artículos 19, 20 y 22 del DFL N.º 900, que prevén la posibilidad de introducir ajustes contractuales cuando modificaciones impuestas por razones de interés público o circunstancias sobrevinientes alteren sustancialmente las condiciones económicas originalmente pactadas.¹⁸⁶

Adicionalmente, el régimen chileno incorpora mecanismos especializados de resolución de controversias, regulados en los artículos 36 al 40 del mismo decreto, los cuales contemplan el recurso al arbitraje como vía para resolver disputas derivadas de la ejecución de la concesión, reforzando la certeza jurídica y la confianza de los inversionistas.¹⁸⁷

Este diseño normativo ha permitido aplicar un mismo esquema jurídico a concesiones viales, portuarias y aeroportuarias, garantizando igualdad de condiciones para los oferentes, previsibilidad procedimental y estabilidad contractual, lo que explica la capacidad del modelo chileno para atraer inversión privada de largo plazo en infraestructura estratégica.

¹⁸⁵ Chile, Ministerio de Obras Públicas, *Decreto con Fuerza de Ley N.º 900*, arts. 6–9 y 19–21. Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 1996.

¹⁸⁶ Chile, Ministerio de Obras Públicas, *Decreto con Fuerza de Ley N.º 900*, arts. 19, 20 y 22. Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 1996.

¹⁸⁷ Chile, Ministerio de Obras Públicas, *Decreto con Fuerza de Ley N.º 900*, arts. 36–40. Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 1996.

En el caso de El Salvador, existe una diversidad de disposiciones que no logran articular un régimen integral. Ello trae como consecuencia las posibilidades de discrecionalidad administrativa y abre la puerta a conflictos de interpretación, pues cada autoridad aplica criterios distintos. De ahí que la lección chilena sea clara: un marco uniforme no solo atrae inversión privada, sino que también fortalece el rol regulador del Estado y protege el interés público al limitar el margen de arbitrariedad en la gestión concesional.

El debate sobre la necesidad de una Ley General de Concesiones ha surgido en varias ocasiones en la Asamblea Legislativa. Esta ausencia es característica de un problema mayor: el modelo concesional energético no ha sido diseñado como una política pública integral, sino como un conjunto de respuestas aisladas a coyunturas específicas.

Evolución de las Asociaciones Público-Privadas

La comprensión de estas debilidades debe contextualizarse en la evolución de las Asociaciones Público-Privadas (APP). Desde la década de los noventa, como parte de las reformas estructurales vinculadas a la liberalización económica, se promovió la participación privada en sectores estratégicos como telecomunicaciones, electricidad e infraestructura portuaria. La privatización de ANTEL y la reestructuración del sistema eléctrico bajo la CEL marcaron un cambio en la forma de entender la relación entre Estado y empresa privada.

Como advierte Marienhoff,¹⁸⁸ “la eficacia del régimen concesional depende no solo de la norma jurídica, sino de la capacidad real de la Administración para

¹⁸⁸ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo, t. III-A* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998), 210–212.

controlar su cumplimiento”. Esta afirmación cobra relevancia en el análisis del caso salvadoreño, en la medida en que el ordenamiento jurídico vigente evidencia debilidades estructurales en el diseño del sistema de control concesional, derivadas de la fragmentación normativa, la dispersión de competencias y la ausencia de un marco legal concesional integral, especialmente en el sector energético.

En este contexto, la apertura al capital privado, cuando no se encuentra acompañada de reglas claras, procedimientos homogéneos y mecanismos de fiscalización suficientemente definidos en la ley, puede traducirse en concesiones mal diseñadas desde el punto de vista jurídico, con riesgos financieros, sociales y regulatorios para el Estado. Así, el problema no radica en la participación privada en sí misma, sino en un diseño normativo insuficiente que limita la capacidad institucional de control prevista por el propio ordenamiento jurídico.

Falta de un procedimiento uniforme de adjudicación

Otra de las debilidades más críticas del régimen concesional energético salvadoreño es la inexistencia de un procedimiento legal uniforme y previamente establecido para la adjudicación de concesiones. El marco normativo vigente no define de manera expresa etapas procedimentales comunes, plazos preclusivos ni criterios objetivos de evaluación aplicables de forma obligatoria a todos los procesos concesionales del sector energético, lo que debilita la previsibilidad y el control jurídico de la actuación administrativa.¹⁸⁹

¹⁸⁹ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, vol. I* (Madrid: Civitas, 2019), 105–109.

Esta omisión normativa permite que proyectos jurídicamente comparables sean tramitados y resueltos mediante procedimientos diferenciados, no como resultado de una discrecionalidad legítimamente prevista por la ley, sino en función de la entidad administrativa competente o de la interpretación adoptada por los funcionarios responsables del proceso. En este sentido, la ausencia de reglas procedimentales predeterminadas amplía indebidamente el margen decisorio de la Administración y dificulta la verificación de la razonabilidad y objetividad de la decisión concesional.¹⁹⁰

Como advierte Cassagne, los procedimientos reglados constituyen el principal límite al ejercicio de la discrecionalidad administrativa, en la medida en que permiten someter la decisión a parámetros verificables y controlables, garantizando su sujeción al principio de legalidad. De igual forma, García de Enterría y Fernández sostienen que la predeterminación normativa del procedimiento es una condición esencial para asegurar la igualdad de trato entre los interesados y la seguridad jurídica, especialmente cuando se trata del otorgamiento de derechos sobre bienes o servicios de interés general.¹⁹¹

En la legislación comparada se encuentra que países como España, la regulación en materia de aguas, costas y obras públicas exige que toda concesión incorpore desde el inicio cláusulas de equilibrio económico financiero, mecanismos de reversión y planes de sostenibilidad ambiental. El Real Decreto Legislativo 1/2001 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, dispone que las concesiones sobre bienes de dominio público hidráulico deben otorgarse de forma temporal y bajo condiciones de reversión

¹⁹⁰ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo, t. II* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011), 201–205.

¹⁹¹ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, vol. I* (Madrid: Civitas, 2019)

de las infraestructuras al Estado una vez finalizado el plazo¹⁹². Asimismo, la Ley 22/1988 de Costas dispone que toda concesión sobre el dominio público marítimo-terrestre deberá prever la reversión automática de los bienes, así como la obligación de mantener las condiciones ambientales¹⁹³.

Este enfoque garantiza que la explotación privada de bienes públicos se realice bajo condiciones claras, con límites temporales definidos, obligaciones ambientales exigibles y garantías de continuidad del servicio en favor de la colectividad. La previsión del equilibrio económico-financiero, además, evita que el concesionario soporte riesgos desproporcionados o que el Estado asuma cargas indebidas, protegiendo así la estabilidad de la relación contractual.

En el caso de El Salvador, determinadas obligaciones esenciales del régimen concesional energético, como la cláusula de reversión o la incorporación de planes de sostenibilidad, suelen quedar libradas al contenido de las cláusulas contractuales de cada concesión, lo que genera condiciones desiguales entre concesionarios y una protección insuficiente del interés público. Esta situación no se corrige automáticamente mediante la aplicación del principio de buena administración, pues dicho principio, aun cuando orienta la actuación administrativa, no sustituye la necesidad de una previsión legal expresa que imponga contenidos mínimos obligatorios en los contratos concesionales.

En ausencia de una ley marco concesional que establezca de forma general y vinculante la inclusión de cláusulas estructurales, la Administración carece de parámetros normativos uniformes para exigirlos de manera consistente,

¹⁹² España. *Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas*. BOE n.º 176, 24 de julio de 2001.

¹⁹³ España. *Ley de Costas. Ley n.º 22/1988*. BOE n.º 181, 29 de julio de 1988.

quedando cada proyecto sometido a términos particulares definidos caso por caso. Ello debilita la función ordenadora del Derecho Administrativo y limita la eficacia del control estatal, en tanto los principios generales, como el de buena administración, operan como criterios interpretativos y de orientación, pero no como fuentes directas de obligaciones concesionales cuando el legislador no las ha definido previamente.

El autor Santamaría Pastor enfatiza que un procedimiento transparente, basado en publicidad y libre concurrencia, constituye una condición de legitimidad en la contratación pública¹⁹⁴. El hecho de que El Salvador carezca de este procedimiento uniforme refleja la urgencia de reformar el régimen concesional para dotarlo de mayor certeza, eficiencia y coherencia.

Este precedente evidencia que, en ausencia de una ley integral y de cláusulas obligatorias de reversión y temporalidad, el ordenamiento salvadoreño se expone a conflictos de inconstitucionalidad y a un debilitamiento de la seguridad jurídica. Además, confirma que el control constitucional opera como un correctivo frente a las omisiones legislativas, aunque con el costo de generar incertidumbre durante el período de transición.

La comparación con la experiencia internacional y la jurisprudencia nacional permite concluir que el régimen concesional energético salvadoreño adolece de una debilidad estructural derivada de la falta de un marco normativo integral y coherente. Mientras países como Chile han consolidado una ley general de concesiones que unifica criterios y limita la discrecionalidad administrativa, y España ha previsto desde su normativa sectorial la incorporación obligatoria

¹⁹⁴ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009.

de cláusulas de equilibrio económico financiero, reversión y sostenibilidad ambiental, en El Salvador estas garantías suelen quedar relegadas a la negociación contractual.

3.2 Vacíos legales y deficiencia en la regulación

El régimen de concesiones energéticas en El Salvador no solo enfrenta debilidades en sus procesos de otorgamiento, sino que además presenta vacíos legales y deficiencias regulatorias que limitan la capacidad del Estado para garantizar un manejo eficiente, transparente y sostenible de los recursos estratégicos.

Los autores García de Enterría y Fernández, sostienen que la seguridad jurídica en materia concesional solo puede alcanzarse mediante un cuerpo normativo integral que establezca límites claros, procedimientos homogéneos y órganos competentes definidos.¹⁹⁵ Es así que la fragmentación normativa en materia energética evidencia una debilidad estructural del ordenamiento jurídico salvadoreño.

La normativa vigente compuesta por la Ley General de Electricidad, la Ley Reguladora para el Otorgamiento de Concesiones de Pequeña Escala, la Ley de Medio Ambiente y disposiciones secundarias carece de una articulación integral que defina de manera clara las competencias de los entes reguladores, los derechos y obligaciones de los concesionarios y los mecanismos de control y fiscalización.

¹⁹⁵ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, 19.ª ed. Madrid: Civitas, 2016, 446–450.

Estos vacíos normativos tienen consecuencias prácticas relevantes: la explotación de recursos como el agua para la generación hidroeléctrica y el vapor geotérmico para la producción de energía limpia se desarrolla en un marco regulatorio insuficiente, sin parámetros uniformes que delimiten derechos de uso, plazos, condiciones ambientales o mecanismos de reversión. Cassagne advierte que la dispersión legislativa y la ausencia de coordinación entre normas primarias y secundarias impiden que el régimen concesional cumpla con su finalidad de garantizar eficiencia, control público y sostenibilidad.¹⁹⁶

En conclusión, resulta pertinente analizar los principales vacíos normativos y las deficiencias regulatorias del régimen de concesiones en El Salvador, a la luz de la doctrina, la jurisprudencia, con el fin de identificar los elementos que deberían incorporarse en una eventual Ley de Concesiones Energéticas para unificar la legislación vigente y poder generar, transparencia y protección efectiva del interés público.

Vacíos en la regulación de recursos estratégicos

El agua, es utilizada como un recurso fundamental para la generación hidroeléctrica, y el vapor geotérmico, para producir energía limpia, los cuales constituyen bienes de dominio público. Sin embargo, a diferencia de otros países que han regulado de manera detallada su explotación, en El Salvador estos recursos carecen de un régimen concesional robusto. La legislación se limita a referencias generales en la Ley General de Electricidad y en la Ley de Medio Ambiente.

¹⁹⁶ Cassagne, Juan Carlos. *El Régimen de las Concesiones de Servicios Públicos*, 5.^a ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2007, 119–123.

En comparación, Costa Rica ha consolidado un marco hídrico específico y coherente que regula las concesiones de aprovechamiento de agua bajo principios de temporalidad, sostenibilidad y control estatal. La Ley de Aguas de 1942 ¹⁹⁷ establece que toda concesión debe otorgarse por un plazo determinado, exclusivamente para los fines solicitados, prohibiendo expresamente su carácter perpetuo. Asimismo, el régimen concesional costarricense se encuentra estrechamente vinculado a la evaluación de impacto ambiental y a la fiscalización ejercida por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)¹⁹⁸, lo que permite articular el desarrollo energético con la protección efectiva del recurso hídrico.

En el caso de El Salvador, la Ley General de Recursos Hídricos reconoce igualmente el carácter demanial del agua y somete su aprovechamiento a autorizaciones o concesiones temporales, otorgadas únicamente para los usos expresamente solicitados. No obstante, a diferencia del modelo costarricense, el control ambiental y la fiscalización del aprovechamiento hídrico se encuentran distribuidos entre distintas entidades, principalmente el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Autoridad Salvadoreña del Agua, lo que evidencia una fragmentación institucional que dificulta la articulación entre concesión hídrica, evaluación ambiental y control posterior del uso del recurso.

Esta diferencia institucional resulta relevante para el análisis concesional energético, en tanto demuestra que, aunque ambos ordenamientos reconocen la temporalidad y el control estatal, la eficacia del régimen depende en gran

¹⁹⁷ Costa Rica. *Ley de Aguas*. n.º 276. Diario Oficial La Gaceta, 27 de agosto de 1942, arts. 21–24.

¹⁹⁸ Costa Rica. *Ley Orgánica del Ambiente*. n.º 7554. Diario Oficial La Gaceta, 4 de octubre de 1995, arts. 17–19.

medida de la coordinación normativa e institucional entre las autoridades encargadas del otorgamiento, supervisión y protección ambiental del recurso hídrico.

Este contraste pone en evidencia que la ausencia de un régimen hídrico similar en El Salvador ha limitado la capacidad estatal de controlar de manera integral la explotación del recurso agua para fines energéticos. Mientras Costa Rica ha logrado reducir la discrecionalidad administrativa a través de reglas claras y procedimientos ambientales rigurosos, en El Salvador la explotación hidroeléctrica se mantiene en un marco normativo fragmentado y dependiente de la interpretación de distintas instituciones.

Este vacío normativo también se refleja en experiencias concretas de El Salvador. Un caso emblemático es el de la Central Hidroeléctrica El Chaparral, construida por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). Durante su desarrollo, el proyecto enfrentó múltiples retrasos, sobrecostos y conflictos con comunidades locales debido a la ausencia de lineamientos claros sobre participación ciudadana, planes de mitigación ambiental y mecanismos de compensación. La construcción inició en 2008 y se reanudó en 2016 tras denuncias de irregularidades contractuales y cuestionamientos por su impacto en el río Torola, fuente de agua para comunidades rurales de San Luis de la Reina y Carolina, en el departamento de San Miguel¹⁹⁹.

En conclusión, la legislación comparada demuestra que la solidez de un régimen concesional no radica únicamente en la atracción de inversión privada, sino en la capacidad del Estado para dotarse de un marco normativo

¹⁹⁹ El Salvador. Asamblea Legislativa. *Informe Especial sobre el Proyecto Hidroeléctrico El Chaparral, elaborado por la Corte de Cuentas de la República*. Diario Oficial, 12 de junio de 2017.

integral, previsible y garantista, que encauce y delimite el ejercicio de la discrecionalidad administrativa, fortaleciendo la seguridad jurídica y asegurando la protección del interés colectivo.

En este sentido, la experiencia de España, Chile, Costa Rica y Colombia la concesión se somete a procedimientos reglados, criterios objetivos y mecanismos de control jurídico y ambiental, y refuerza la legitimidad de la intervención estatal.

Bajo esta lógica, dichos modelos pueden servir de referente para que El Salvador impulse la elaboración de una Ley de Concesiones Energéticas que unifique criterios, incorpore principios ambientales, establezca procedimientos claros, garantizando una mayor transparencia y coherencia en la explotación de bienes públicos estratégicos.

Cuadro comparativo: Regulación de concesiones en perspectiva comparada

País	Normativa principal	Características clave	Garantías previstas	Lecciones para El Salvador
España	Real Decreto Legislativo 1/2001, Ley de Aguas	Regula concesiones sobre dominio público hidráulico.	Temporalidad obligatoria, cláusulas de reversión, equilibrio financiero, planes de	Incorporar reglas uniformes y obligatorias que vinculen a todos los concesionarios.

			sostenibilidad ambiental.	
Chile	Ley de Concesiones de Obras Públicas (1991)	Procedimiento uniforme aplicable a múltiples sectores estratégicos.	Licitación pública, criterios objetivos de adjudicación, arbitraje, revisión contractual.	Reducir discrecionalidad administrativa con procesos estandarizados y transparentes.
Costa Rica	Ley de Aguas (1942), Ley Orgánica del Ambiente (1995)	Concesiones hídricas sometidas a límites temporales y control ambiental estricto.	Estudios de impacto ambiental obligatorios, supervisión de SETENA, consulta ciudadana.	Fortalecer el componente ambiental y la participación social en proyectos energéticos.
Colombia	Ley 142 de 1994 (servicios públicos), Ley 143 de 1994 (energía eléctrica)	Marco integral de concesiones y servicios públicos.	Contratos obligatorios con cláusulas de reversión, equilibrio financiero y control de ANLA.	Integrar una política pública integral que combine regulación sectorial y control ambiental independiente.

El Salvador	Ley General de Electricidad (1996), Ley de Pequeña Escala (2014), Ley de Medio Ambiente (1998)	Marco fragmentado y disperso, dependiente de la interpretación institucional.	Temporalidad y competencia parlamentaria reconocidas por jurisprudencia (S. Const. 20-2008 y 28-2008).	Superar la fragmentación normativa con una Ley General de Concesiones que unifique procedimientos y fortalezca la fiscalización.
-------------	--	---	--	--

3.3 Riesgos de concentración del mercado e impacto

socioambiental

El régimen concesional energético no solo enfrenta vacíos legales y debilidades procedimentales, sino que además plantea importantes riesgos económicos y socioambientales que deben ser considerados como parte integral de su evaluación.

La concesión, como técnica de colaboración entre el Estado y los particulares, tiene como finalidad garantizar la continuidad, eficiencia y sostenibilidad en la explotación de bienes y servicios estratégicos, así lo advirtió la Sala en resolución de Inconstitucionalidad n.º 28-2008²⁰⁰, que la falta de regulación adecuada en los procesos concesionales puede propiciar desequilibrios de poder entre Estado y concesionarios, comprometiendo la sostenibilidad ambiental y el principio de supremacía del interés público.

²⁰⁰ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, San Salvador, 27 de junio de 2012.

En el plano socioambiental, los proyectos concesionales de generación energética particularmente las hidroeléctricas y los proyectos geotérmicos generan impactos directos sobre el agua, el suelo y las comunidades aledañas, los cuales no siempre son abordados de manera adecuada en los contratos ni en las evaluaciones ambientales. La ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana y consulta previa debilita la legitimidad de los proyectos.

Riesgos de concentración del mercado

Uno de los riesgos más notorios en el régimen concesional energético es la concentración del mercado en un reducido grupo de actores, lo cual puede derivar en prácticas anticompetitivas y en la disminución de los beneficios que, en teoría, deberían surgir de la apertura a la inversión privada. El modelo concesional busca, en principio, atraer capital y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios; sin embargo, cuando carece de reglas de control claras, el resultado puede ser la consolidación de monopolios privados que ponen en entredicho la supremacía del interés general.

En la práctica, la concentración de mercado puede traducirse en efectos negativos para los usuarios: tarifas poco competitivas, retraso en la modernización de la infraestructura y dependencia excesiva de un reducido número de empresas.

En Chile, la liberalización eléctrica en los años ochenta permitió la entrada masiva de capital privado²⁰¹, pero en pocos años se consolidó una alta

²⁰¹ Chile. *Ley General de Servicios Eléctricos*. Decreto con Fuerza de Ley n.º 4/2006, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que organiza el Coordinador Eléctrico Nacional. Diario Oficial, 13 de marzo de 2007.

concentración del mercado en empresas como Endesa, Colbún y Gener, que controlaban más del 80 % de la generación. Este fenómeno obligó al Estado a reformar la normativa y crear el Coordinador Eléctrico Nacional para garantizar un acceso abierto y transparente. En Colombia, la liberalización también condujo a la concentración de la generación en pocos actores, lo que derivó en la creación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), un organismo técnico especializado para velar por la competencia y proteger al usuario final²⁰².

3.3.1 Afectación de los recursos naturales y comunidades locales: ausencia de mecanismos efectivos y su impacto por el uso del agua y la tierra

Uno de los aspectos más sensibles en el régimen concesional energético es el impacto directo que los proyectos tienen sobre el medio ambiente y las comunidades locales, ya que se trata de actividades que implican el aprovechamiento de bienes de dominio público como el agua, el suelo o el subsuelo cuya gestión debe estar siempre subordinada al interés general. La concesión, entendida como técnica jurídico-administrativa, no solo constituye un mecanismo para facilitar la inversión privada en sectores estratégicos, sino también un instrumento de gestión pública que debe regirse por principios de sostenibilidad, prevención y responsabilidad ambiental.

Esta situación resulta particularmente relevante en proyectos de generación hidroeléctrica y geotérmica, que forman parte de la matriz energética nacional pero que generan efectos ambientales y sociales significativos, como

²⁰² Colombia. *Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios*. Diario Oficial n.º 41.433, 11 de julio de 1994; y *Ley 143 de 1994, por la cual se establece el régimen para la generación y uso de energía eléctrica en el territorio nacional*. Diario Oficial n.º 41.434, 11 de julio de 1994.

alteraciones en los caudales de los ríos, desplazamiento de poblaciones, riesgo de sismos inducidos o afectaciones en la disponibilidad de agua potable en comunidades rurales. En este sentido, la doctrina advierte que la concesión debe concebirse como una forma de colaboración entre el Estado y los particulares que, sin menoscabar la titularidad pública, garantice la protección del interés general y la continuidad de los servicios, siempre bajo parámetros de control y fiscalización ambiental²⁰³.

Impacto en los recursos naturales

La generación hidroeléctrica y geotérmica, pilares de la matriz energética salvadoreña, implica un uso intensivo de bienes de dominio público como el agua y el subsuelo, cuya administración está reservada al Estado. La falta de un marco concesional robusto que defina con claridad los límites del aprovechamiento ha derivado en riesgos de sobreexplotación y en afectaciones severas a los ecosistemas locales.

En cuanto a la energía geotérmica, aunque se trata de una fuente renovable y considerada limpia, no está exenta de impactos. Estudios técnicos internacionales han advertido que la perforación de pozos para extraer vapor puede ocasionar sismos inducidos, contaminación de acuíferos subterráneos y emisiones de gases como el dióxido de azufre o el ácido sulfhídrico²⁰⁴. Estas externalidades exigen un marco regulatorio estricto de monitoreo y mitigación. En El Salvador, sin embargo, estas condiciones no siempre se reflejan en los contratos de concesión ni en las revisiones periódicas de cumplimiento, quedando muchas veces a discreción del concesionario.

²⁰³ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. T. II*. Madrid: Tecnos, 2004, 534.

²⁰⁴ Lund, John W. "Geothermal Energy Development and Environmental Impact." *Renewable Energy* 10, n.º 2-3 (1997): 403-412.

El análisis realizado en este capítulo evidencia que el régimen de concesiones energéticas en El Salvador presenta desafíos importantes, derivados en gran medida de la falta de una regulación integral y de la dispersión normativa en la que actualmente se sustenta. En los procesos de otorgamiento persisten debilidades relacionadas con la ausencia de un procedimiento uniforme y con la necesidad de fortalecer a las instituciones encargadas de regular y supervisar el sector.

Por otro lado, se analizó que las concesiones energéticas pueden conllevar riesgos económicos y socioambientales, como la concentración de mercado en pocos actores y las afectaciones a comunidades y ecosistemas locales. No obstante, también se destacó que estos desafíos ofrecen la oportunidad de revisar y actualizar el marco jurídico, con el fin de garantizar que los proyectos energéticos se desarrollen bajo criterios de sostenibilidad, transparencia y beneficio colectivo.

La Sala sostuvo que el régimen concesional debe salvaguardar el equilibrio entre desarrollo económico y sostenibilidad ambiental, incorporando condiciones claras sobre protección de comunidades y ecosistemas en los contratos de concesión.²⁰⁵

La experiencia de países como España, Chile, Costa Rica y Colombia no permite afirmar la existencia de modelos plenamente uniformes o acabados, pero sí evidencia esfuerzos normativos orientados a estructurar el régimen concesional mediante reglas más claras y previsibles, en particular en lo relativo a la temporalidad, la reversión, la incorporación de criterios de

²⁰⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012.

sostenibilidad y el establecimiento de mecanismos de control jurídico y ambiental.

Si bien estos marcos presentan diferencias sectoriales y no están exentos de tensiones o críticas.

En ese sentido, dichos referentes no constituyen modelos cerrados a replicar, sino puntos de referencia que pueden ser adaptados de manera gradual y crítica al contexto salvadoreño, con el objetivo de mejorar la coherencia normativa y reforzar la protección del interés público en materia concesional.

Los desafíos identificados deben entenderse como una oportunidad para avanzar hacia un régimen concesional más coherente y eficiente, que permita compatibilizar la atracción de inversión privada con la protección de los recursos naturales y la garantía del interés público.

La construcción de un marco legal más integral y unificado representaría un paso decisivo para consolidar a las concesiones energéticas como verdaderos instrumentos de desarrollo sostenible en El Salvador, de acuerdo con la Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008, donde se reafirmó la obligación del legislador de emitir un marco jurídico sistemático para las concesiones de bienes públicos, subrayando que la sostenibilidad ambiental y el control estatal deben ser principios rectores del régimen concesional.²⁰⁶

²⁰⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, San Salvador, 27 de junio de 2012.

CAPÍTULO IV

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE CONCESIONES HIDROELÉCTRICAS Y GEOTÉRMICAS DE EL SALVADOR

El régimen concesional energético, analizado en el capítulo anterior desde sus principales debilidades y desafíos, requiere ahora ser examinado desde una perspectiva propositiva.

La finalidad de este capítulo es presentar propuestas normativas, institucionales y de política pública que permitan fortalecer el modelo concesional aplicado a las concesiones hidroeléctricas y geotérmicas en El Salvador, garantizando mayor transparencia, eficiencia, sostenibilidad y control estatal sobre el uso de bienes estratégicos.

En Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008, la Sala reafirmó la necesidad de un marco jurídico integral que garantice la sostenibilidad del régimen concesional y la responsabilidad del Estado en el uso de bienes demaniales, exhortando a la Asamblea Legislativa a emitir la legislación correspondiente.²⁰⁷

Las propuestas aquí desarrolladas se articulan en tres grandes ejes. En primer lugar, se plantean reformas normativas orientadas a garantizar mayor transparencia en los procesos de otorgamiento de concesiones, la incorporación obligatoria de cláusulas ambientales y sociales, y el

²⁰⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012.

cumplimiento efectivo de los principios de legalidad y temporalidad (4.1). En segundo lugar, se aborda el fortalecimiento regulatorio del sector energético, con énfasis en la necesidad de consolidar instituciones técnicas con independencia, recursos adecuados y atribuciones claras para fiscalizar y sancionar incumplimientos (4.2). Finalmente, se propone avanzar hacia un modelo concesionario sostenible, que modernice el régimen jurídico salvadoreño a la luz de la doctrina administrativa contemporánea y de las mejores prácticas comparadas, integrando los principios de justicia ambiental, participación ciudadana y equilibrio económico-financiero (4.3).

Para la formulación de estas propuestas se recurrirá a la doctrina especializada, a la jurisprudencia constitucional salvadoreña, así como a la legislación comparada de países como Chile, España, Costa Rica y Colombia. Asimismo, se tomarán en cuenta entrevistas, datos empíricos e insumos de análisis jurídico, con el propósito de ofrecer un marco propositivo realista, fundamentado y alineado con los principios del Derecho Administrativo y con los compromisos internacionales en materia ambiental y de desarrollo sostenible.

4.1 Propuestas de reformas normativas para garantizar transparencia y control

Uno de los principales desafíos que enfrenta el régimen concesional energético salvadoreño es la falta de un marco normativo integral que regule de manera uniforme los procesos de otorgamiento, ejecución y control de concesiones hidroeléctricas y geotérmicas.²⁰⁸ En la práctica, este vacío ha provocado que se recurra a un mosaico de leyes sectoriales, reglamentos y

²⁰⁸ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012.

contratos ad hoc, lo cual genera discrecionalidad administrativa, inseguridad jurídica y desigualdad entre concesionarios.

Ante esta situación, se propone la aprobación de una *Ley General de Concesiones Energéticas*, con el propósito de sistematizar el régimen y asegurar su coherencia. Esta ley debería contemplar los siguientes ejes:

1. Publicidad y transparencia en todas las etapas

Todo proceso concesional debe ser público desde la convocatoria hasta la supervisión del contrato, Santamaría Pastor²⁰⁹ sostiene que la publicidad y la libre concurrencia constituyen los pilares esenciales de la contratación y de las concesiones administrativas, en tanto garantizan la transparencia, la competencia efectiva y la legitimidad del proceso administrativo, garantizando igualdad de oportunidades entre oferentes. Ello implicaría que los pliegos de condiciones, las evaluaciones técnicas y las resoluciones de adjudicación sean accesibles en tiempo real. Una medida clave sería la creación de un portal digital de concesiones, donde se publique información sobre solicitudes, contratos vigentes, plazos y auditorías. Un modelo cercano es el de Chile, que con la Ley de Concesiones de Obras Públicas creó el “Registro de Concesiones” de acceso abierto, lo que fortaleció la confianza ciudadana y redujo la discrecionalidad en las adjudicaciones²¹⁰.

2. Control parlamentario obligatorio

De conformidad con el artículo 120 de la Constitución, ninguna concesión sobre bienes de dominio público puede otorgarse sin autorización legislativa.

²⁰⁹ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, t. II, 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009, 763–767.

²¹⁰ Chile. *Ley de Concesiones de Obras Públicas*. Ley n.º 18.696. Diario Oficial, 26 de enero de 1991.

La Sentencia 20-2008 reafirmó que la SIGET no podía atribuirse esta competencia sin intervención parlamentaria²¹¹. La nueva ley debería diseñar un procedimiento legislativo especial, que contemple dictámenes técnicos, audiencias públicas y consultas a expertos, siguiendo el ejemplo de Costa Rica, donde la Asamblea Legislativa interviene en la aprobación de concesiones mayores a 30 años y exige audiencia de los sectores involucrados²¹². Esto permitiría que el control legislativo no sea un mero trámite, sino un verdadero mecanismo de fiscalización democrática.

3. Temporalidad definida

El principio de temporalidad impide que las concesiones sean indefinidas. La Sentencia 28-2008 declaró inconstitucional el carácter “permanente” del art. 12 de la Ley General de Electricidad²¹³. En consecuencia, la nueva ley debería fijar plazos máximos, por ejemplo, 25 o 30 años con posibilidad de renovación sujeta a evaluación de desempeño. En España, la Ley de Aguas establece que ninguna concesión sobre recursos hídricos puede exceder de 75 años, obligando a una revisión estatal antes de la renovación²¹⁴. Este modelo asegura el equilibrio entre inversión privada y control público.

4. Cláusulas ambientales y sociales obligatorias

Cada contrato de concesión debería contener, de forma expresa, planes de mitigación ambiental, medidas de compensación social y obligaciones de restauración del entorno. Además, deberían establecerse garantías

²¹¹ El Salvador. *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de inconstitucionalidad 20-2008*, 14 de marzo de 2012.

²¹² Costa Rica. *Ley General de la Administración Pública*. Ley n.º 6227. Diario Oficial La Gaceta, 2 de mayo de 1978.

²¹³ El Salvador. *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de inconstitucionalidad 28-2008*, 18 de diciembre de 2012.

²¹⁴ España. *Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas*. BOE n.º 176, 24 de julio de 2001.

financieras de cumplimiento, como fianzas o pólizas de responsabilidad ambiental. En Colombia, la legislación ambiental exige que todo proyecto concesional cuente con licencias de la ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales), acompañadas de garantías económicas que permitan cubrir eventuales daños²¹⁵. Este enfoque garantiza que la sostenibilidad no sea un principio retórico, sino una condición legal y exigible.

5. Revisión periódica y rendición de cuentas

Las concesiones deberían estar sujetas a evaluaciones periódicas en los ámbitos técnico, financiero y ambiental, cuyos resultados sean auditados por la Corte de Cuentas de la República. Para ello, podría crearse una unidad especializada en concesiones dentro de la CCR. En Chile, la Dirección General de Obras Públicas y la Contraloría realizan revisiones periódicas de los proyectos concesionados, con informes de acceso público²¹⁶. Esta práctica permite corregir desviaciones a tiempo y fortalece la legitimidad del modelo concesional.

6. Registro público de concesiones

La ley debería crear un registro único y digital de concesiones energéticas, donde se inscriban contratos, condiciones, plazos, obligaciones e informes de cumplimiento. Este instrumento brindaría certeza a los inversionistas y permitiría el escrutinio ciudadano. En México, el Registro Público de Concesiones de la CRE (Comisión Reguladora de Energía) cumple este papel, centralizando información sobre generación y distribución eléctrica²¹⁷. Este

²¹⁵ Colombia. *Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente*. Diario Oficial n.º 41.146, 22 de diciembre de 1993.

²¹⁶ Chile. Dirección General de Obras Públicas. *Memoria de Concesiones de Obras Públicas 2019*. Santiago: MOP, 2020.

²¹⁷ México. Comisión Reguladora de Energía (CRE). *Registro Público de Contratos y Permisos de Generación Eléctrica*. Diario Oficial de la Federación, 2014.

modelo evidencia cómo un registro público fortalece la seguridad jurídica y la transparencia.

La doctrina respalda estas propuestas. Zanobini sostiene que la esencia de la concesión radica en que el particular actúa en nombre propio, pero siempre bajo la vigilancia estatal²¹⁸.

Un funcionario que se desempeñó como técnico de la Comisión de Concesiones de la Asamblea Legislativa señaló en entrevista que “la fragmentación normativa provoca que cada expediente se estudie con criterios distintos, lo que retrasa la toma de decisiones y reduce la transparencia”²¹⁹. A su juicio, la Asamblea Legislativa enfrenta limitaciones adicionales: “La Asamblea aprueba las concesiones, pero carece de un mecanismo formal para dar seguimiento al cumplimiento de los contratos. La supervisión queda a discreción de otras instituciones con capacidades limitadas”²²⁰.

En relación con la sostenibilidad, agregó: “Los estudios de impacto ambiental se revisan, pero no hay obligación legal de que estén integrados al contrato de concesión”²²¹. Finalmente, sobre posibles reformas, enfatizó: “Lo ideal sería una Ley General de Concesiones Energéticas, que unifique criterios y obligue a establecer mecanismos de seguimiento parlamentario y de participación ciudadana”²²².

²¹⁸ Zanobini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo. T. II*. Milán: Giuffrè, 1958, 379.

²¹⁹ *Entrevista personal de la autora con funcionario que se desempeñó como técnico de la Comisión de Concesiones de la Asamblea Legislativa*, San Salvador, 15 de julio de 2025, a partir de cuestionario aplicado.

²²⁰ *Ibíd.*

²²¹ *Ibíd.*

²²² *Ibíd.*

Este testimonio no solo coincide con la doctrina y la jurisprudencia, sino que aporta evidencia empírica de que los problemas del régimen concesional son percibidos en la práctica legislativa cotidiana y no únicamente desde el ámbito académico. De esta manera, se confirma que la fragmentación normativa, la ausencia de procedimientos uniformes y la falta de mecanismos de control posterior constituyen vacíos que deben ser resueltos a nivel legal.

La aprobación de una Ley General de Concesiones Energéticas no solo garantizaría transparencia, seguridad jurídica y confianza institucional, sino que además consolidaría el régimen concesional como un instrumento legítimo de desarrollo sostenible, alineado con los principios constitucionales y con las mejores prácticas internacionales.

En definitiva, esta reforma normativa se erige como un primer paso necesario para que el modelo concesionario salvadoreño evolucione hacia un esquema moderno, coherente y orientado al interés público. Los autores García de Enterría y Fernández, destacan que la seguridad jurídica y la confianza institucional son condiciones indispensables para la estabilidad de los regímenes concesionales, ya que generan previsibilidad tanto para el Estado como para los inversionistas y aseguran la continuidad del servicio público.²²³

En conclusión, el fortalecimiento del régimen concesional energético exige la aprobación de una Ley General de Concesiones Energéticas que unifique y sistematice la normativa dispersa, con reglas claras que aseguren procesos transparentes, equitativos y sometidos a control parlamentario.

²²³ García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, 19.ª ed. Madrid: Civitas, 2016, 479–481.

Esta normativa debería incorporar, de manera obligatoria, la digitalización de los expedientes mediante un portal público de acceso ciudadano; la inclusión automática de los estudios de impacto ambiental y social en los contratos de concesión; la obligación de realizar consultas previas en comunidades directamente afectadas; la creación de un mecanismo parlamentario de seguimiento anual para verificar el cumplimiento de las obligaciones; y la exigencia de garantías financieras de cumplimiento que permitan cubrir daños ambientales o sociales derivados de la actividad concesionada.

Estas propuestas no solo buscan reducir la discrecionalidad administrativa, sino también fortalecer la legitimidad democrática del régimen concesional y garantizar que la explotación de los recursos hidroeléctricos y geotérmicos se realice bajo condiciones de justicia ambiental, seguridad jurídica y supremacía del interés público. La Sala estableció que la explotación de bienes demaniales, como los recursos hídricos y geotérmicos, requiere autorización legislativa y debe regirse por principios de temporalidad, sostenibilidad y transparencia, reafirmando la supremacía del interés público.²²⁴

Con base en estos ejes rectores, resulta necesario traducirlos en un cuerpo normativo ordenado y coherente que brinde certeza a todos los actores involucrados en el sector energético. Para tal efecto, la Ley General de Concesiones Energéticas debe estructurarse de manera sistemática, de forma que regule una fase o dimensión específica del régimen concesional.

Este diseño permitirá articular los principios rectores con disposiciones operativas, evitando la dispersión normativa actual y garantizando un

²²⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012.

procedimiento uniforme para el otorgamiento, ejecución, supervisión y extinción de las concesiones. A continuación, se expone la propuesta de estructura de la ley, concebida como un instrumento integral capaz de unificar criterios, armonizar competencias institucionales y consolidar un modelo concesional transparente, eficiente y sostenible.

Disposiciones Generales

En este primer apartado deberían establecerse los fundamentos básicos de la Ley, definiendo su objeto, ámbito de aplicación y principios rectores. Busca dar coherencia al régimen de concesiones energéticas y garantizar que todas las actuaciones en la materia respondan a los fines de interés público²²⁵, sostenibilidad ambiental y eficiencia en el aprovechamiento de los recursos. Asimismo, debería contener las definiciones esenciales que permitirán la interpretación uniforme de la normativa. Garrido Falla señala que el objeto y ámbito de aplicación en las leyes de carácter concesional tienen una función ordenadora esencial, pues delimitan el espacio jurídico en el que opera la Administración Pública y los particulares.²²⁶

Autoridades y Competencias

En este Título se debería de determinar las instituciones responsables del otorgamiento, regulación, supervisión y control de las concesiones energéticas. La claridad en la distribución de competencias evita duplicidades y vacíos, fortaleciendo la seguridad jurídica y la transparencia. Además, se sugiere establecer mecanismos de coordinación interinstitucional y posibles

²²⁵ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, 68–70.

²²⁶ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004, 233–235.

esquemas de ventanilla única, con el fin de agilizar los procesos y mejorar la eficiencia administrativa.

Régimen de Concesiones

Este segmento se sugiere definir la naturaleza jurídica de las concesiones energéticas, sus tipos y modalidades, así como los derechos y obligaciones tanto del concesionario como del Estado. También se sugiere abordar los plazos, condiciones de prórroga y reglas sobre participación de los sectores sociales. El propósito es asegurar que las concesiones se otorguen bajo principios de equidad y responsabilidad social, garantizando la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo.

Procedimiento para el otorgamiento

En este apartado se sugiere regular el procedimiento mediante el cual se otorgarán las concesiones, desde la presentación de la solicitud hasta la adjudicación y formalización del contrato. Se buscaría establecer las reglas claras sobre los requisitos, publicidad, participación ciudadana, plazos, criterios de evaluación y efectos de las resoluciones.

Marienhoff destaca que el procedimiento concesional debe observar rigurosamente las fases de solicitud, evaluación, adjudicación y formalización contractual, a fin de preservar la validez del acto administrativo y garantizar la igualdad entre los oferentes.²²⁷

²²⁷ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, 426–429.

La finalidad es asegurar un procedimiento transparente, competitivo y alineado con el interés general, asimismo se sugiere realizar una remisión al procedimiento que debería llevar la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Régimen Económico

Este apartado se debe regular los aspectos financieros de las concesiones, como el pago de cánones, retribuciones al Estado, garantías y mecanismos de ajuste económico. La introducción de reglas claras evitaría arbitrariedades y protegería tanto al Estado como a los concesionarios. Asimismo, se debe asegurar que los beneficios derivados de la explotación de los recursos energéticos contribuyan al desarrollo nacional y al fortalecimiento de las finanzas públicas.

Supervisión y Control

En este apartado se debería establecer la supervisión y control que constituirán mecanismos fundamentales para verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, técnicas, económicas y ambientales; dentro de este apartado se sugiere establecer las obligaciones de información, las facultades de inspección de la autoridad y los mecanismos de seguimiento de la ejecución de proyectos. El objetivo es garantizar la eficiencia, la transparencia y la protección de los intereses nacionales.

Régimen Ambiental y Social

Este apartado se debería vincular directamente el régimen concesional con la normativa ambiental y social vigente. El autor Fernández Ruiz²²⁸, destaca que el principio de integración ambiental debe permear todo el ordenamiento

²²⁸ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 4.^a ed. México: Porrúa, 2011, 356–359.

administrativo, especialmente en las concesiones de recursos naturales, donde la actividad económica y la función ecológica deben coexistir bajo un régimen de compatibilidad normativa.

Su propósito es que los proyectos energéticos respeten los derechos de las comunidades, protejan el medio ambiente y promuevan un desarrollo sostenible. Incluye disposiciones sobre permisos ambientales, uso del agua y la tierra, planes de mitigación y mecanismos de compensación social.

Modificación, transferencia y extinción

En este apartado deberían regularse los supuestos bajo los cuales se pueden modificar las condiciones de la concesión, la transferencia a terceros o extinguirla anticipadamente. El autor Cassagne, sostiene que las modificaciones contractuales en materia de concesiones deben obedecer a causas sobrevenidas de interés público y realizarse dentro de los límites que garanticen el equilibrio económico-financiero del contrato y la continuidad del servicio.²²⁹

La claridad en estas disposiciones protege al Estado de abusos y al concesionario de incertidumbres jurídicas. Podrían incluirse causales de caducidad, revocatoria y vencimiento, así como las reglas para la reversión de bienes y servicios públicos al Estado.

Infracciones y Sanciones

Para que el régimen concesional sea eficaz, debe contar con un marco sancionador claro. Se sugiere clasificar las infracciones (leves, graves y muy

²²⁹ Cassagne, Juan Carlos. *El Régimen de las Concesiones de Servicios Públicos*, 5.^a ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2007, 227–230.

graves), definir sanciones proporcionales y establecer el procedimiento sancionador bajo los principios del debido proceso. En este sentido, resulta adecuado clasificar las infracciones en leves, graves y muy graves, definir sanciones proporcionales a la gravedad del incumplimiento y establecer un procedimiento sancionador sujeto a los principios del debido proceso, tipicidad, proporcionalidad y motivación. Estas sanciones operan sin perjuicio de que los eventuales conflictos contractuales tales como reclamaciones patrimoniales, interpretación de cláusulas o restablecimiento del equilibrio económico-financiero sean conocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a las reglas generales de control judicial de la actividad administrativa.

Solución de Controversias

Se sugiere que se incluyan recursos administrativos, la jurisdicción contencioso-administrativa y la posibilidad de acudir a arbitraje. Estos mecanismos garantizan el acceso a la justicia, la revisión independiente de las decisiones administrativas y la resolución eficaz de controversias derivadas de los contratos de concesión, fortaleciendo la seguridad jurídica y la confianza en el régimen concesional.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 33-2000 y 37-2000 acumuladas²³⁰, reafirmó que el principio de tutela judicial efectiva obliga al Estado a garantizar vías adecuadas para impugnar actos administrativos que afecten derechos o intereses legítimos, lo que incluye los procedimientos contencioso-administrativos y, en ciertos casos, los mecanismos arbitrales.

²³⁰ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de Inconstitucionalidad n.º 33-2000 y 37-2000 acumuladas*, 30 de agosto de 2001.

Disposiciones Transitorias y Finales

Finalmente, en este apartado se debería regular la transición entre el régimen vigente y el nuevo, estableciendo cómo se aplicará la ley a las concesiones ya otorgadas. También se sugiere fijar los plazos de adecuación, disposiciones derogatorias y la entrada en vigencia de la normativa. Su objetivo es asegurar una implementación ordenada y coherente que otorgue certeza jurídica a todos los actores involucrados.

Proyecto de articulado para una Ley General de Concesiones Energéticas

Con base en el análisis doctrinal, jurisprudencial y comparado realizado en los capítulos anteriores, resulta necesario avanzar hacia un marco normativo integral que regule de manera coherente y transparente el régimen concesional energético en El Salvador. La ausencia de una ley general ha favorecido la dispersión normativa y la discrecionalidad administrativa, debilitando la seguridad jurídica y el control democrático. Por ello, en este capítulo se presenta un proyecto de articulado de la Ley General de Concesiones Energéticas, estructurado en títulos y artículos que buscan sistematizar principios, procedimientos y garantías. Esta propuesta legislativa pretende constituir una herramienta para fortalecer la gobernanza del sector energético, asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales y consolidar la supremacía del interés público en la gestión de concesiones hidroeléctricas y geotérmicas.²³¹

²³¹ Comentario de la autora: Este Proyecto de Ley General de Concesiones Energéticas ha sido elaborado por Sandra Carolina Díaz Menéndez, en el marco de su investigación académica de Maestría en Derecho Administrativo y Políticas Públicas, constituyendo un aporte doctrinal y práctico para la modernización del régimen concesional en El Salvador.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ley General de Concesiones Energéticas

Fundamentación constitucional y legal

La Constitución de la República de El Salvador marca el punto de partida ineludible para la formulación de una Ley General de Concesiones Energéticas.²³² En su artículo 103 se establece que los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, correspondiendo al Estado la titularidad de los mismos, lo cual incluye ríos, lagos, cauces y recursos geotérmicos.²³³ Asimismo, el artículo 120 dispone que la explotación de bienes del dominio público solo puede efectuarse mediante concesiones otorgadas por la Asamblea Legislativa, lo que asegura que la utilización de dichos recursos no dependa de la discrecionalidad administrativa, sino de un control democrático.

El artículo 117 constitucional impone al Estado el deber de proteger los recursos naturales, asegurando su utilización sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras. De esta manera, el texto constitucional vincula la explotación energética a un modelo de desarrollo sustentable, que conjuga la inversión privada con la protección ambiental y el bienestar social.

Por su parte, el artículo 131, ordinal 30º, atribuye a la Asamblea Legislativa la facultad de aprobar contratos de concesión relacionados con bienes del

²³² Comentario de la autora: Este apartado refleja que la Constitución salvadoreña constituye la base normativa esencial para la regulación de las concesiones energéticas, ya que establece la titularidad estatal de los bienes demaniales y limita su explotación a concesiones otorgadas mediante control legislativo.

²³³ El Salvador, *Constitución de la República de El Salvador*, D.O. n.º 234, tomo 281, 16 de diciembre de 1983, art. 103 (define el régimen jurídico de los bienes de dominio público como inalienables, imprescriptibles e inembargables).

dominio público. Esta disposición refleja el carácter estratégico de los recursos naturales y el interés nacional que reviste su aprovechamiento. En consecuencia, toda concesión energética debe incorporarse en un marco jurídico preciso, que garantice el interés general y brinde seguridad jurídica a los concesionarios.²³⁴

En suma, la Constitución de la República no solo habilita, sino que exige al legislador la creación de un régimen jurídico integral y coherente en materia de concesiones energéticas.²³⁵ La normativa que se propone viene a cumplir con ese mandato, asegurando que el aprovechamiento de recursos hidroeléctricos y geotérmicos se realice con legalidad, transparencia y responsabilidad social y ambiental.

Contexto energético nacional

El Salvador enfrenta un doble desafío en el ámbito energético. Por una parte, la demanda de electricidad ha aumentado de manera sostenida, debido al crecimiento económico, la urbanización y el desarrollo industrial. Por otra, el país mantiene una alta dependencia de los combustibles fósiles importados, lo que lo hace vulnerable a la volatilidad de los precios internacionales²³⁶ del petróleo y a factores geopolíticos que escapan a su control.

No obstante, El Salvador cuenta con un valioso potencial en materia de recursos renovables, particularmente en el campo hidroeléctrico y geotérmico.

²³⁴ Comentario de la autora: La exigencia de que las concesiones se aprueben por decreto legislativo fortalece el principio de supremacía del interés público y evita la discrecionalidad administrativa en el uso de bienes estratégicos como el agua y la geotermia.

²³⁵ Comentario de la autora: Este mandato constitucional vincula el régimen de concesiones con un modelo de desarrollo sustentable, en el que la inversión privada debe armonizarse con la preservación ambiental y el bienestar colectivo.

²³⁶ Comentario de la autora: El doble desafío energético de El Salvador el aumento sostenido de la demanda y la dependencia de combustibles fósiles revela la necesidad de un marco jurídico que priorice la diversificación y sostenibilidad de la matriz energética.

Ambos recursos constituyen ventajas competitivas que pueden ser aprovechadas de manera estratégica para alcanzar la seguridad y la soberanía energética, reducir emisiones contaminantes y promover la diversificación de la matriz energética.²³⁷

La experiencia nacional demuestra que, a pesar de los avances alcanzados en la generación eléctrica, persisten vacíos legales y dispersión normativa que dificultan la gestión de las concesiones. Actualmente, aspectos fundamentales del régimen concesional están regulados de manera fragmentada en distintas leyes, como la Ley General de Electricidad, la Ley de Medio Ambiente y disposiciones reglamentarias. Esta situación genera incertidumbre jurídica tanto para el Estado como para los inversionistas, dificulta la fiscalización y limita la planificación integral del sector.²³⁸

De ahí la necesidad de aprobar una Ley General de Concesiones Energéticas que sistematice y unifique el marco normativo, establezca reglas claras y predecibles, y garantice la armonización entre desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y participación ciudadana.²³⁹

Importancia de la diversificación y sostenibilidad

La diversificación de la matriz energética constituye una prioridad para el Estado salvadoreño. Apostar por fuentes renovables como la hidroeléctrica y

²³⁷ Dirección General de Energía, Hidrocarburos y Minas, *Estadísticas Energéticas* (Gobierno de El Salvador, 2025), <https://estadisticas.dgeh.m.gob.sv> (muestra el incremento sostenido en la demanda de energía eléctrica en el país).

²³⁸ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. (Buenos Aires: La Ley, 2011), 589 (señala que la seguridad jurídica es condición indispensable para la atracción de inversión privada en sectores estratégicos como el energético).

²³⁹ Comentario de la autora: Este proyecto de Ley busca cerrar dichos vacíos legales mediante la sistematización normativa y la incorporación de principios de sostenibilidad y participación ciudadana, elementos indispensables para garantizar la gobernanza energética en El Salvador.

la geotérmica significa no solo reducir la dependencia de combustibles fósiles, sino también aprovechar recursos propios que brindan estabilidad en precios y mayor resiliencia frente a choques externos.

En un contexto global donde la sostenibilidad se erige como principio rector, resulta indispensable que El Salvador oriente sus políticas energéticas hacia modelos de generación limpia. La comunidad internacional, mediante acuerdos como el Acuerdo de París, ha instado a los Estados a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y a fomentar energías renovables. La Ley General de Concesiones Energéticas constituye, por tanto, un instrumento clave para alinear al país con dichos compromisos y proyectar una imagen de responsabilidad ambiental en el escenario internacional.

Asimismo, la sostenibilidad energética tiene un impacto directo en el bienestar de la población. Una matriz energética diversificada y limpia no solo reduce costos en el mediano plazo, sino que también disminuye los riesgos ambientales asociados a la explotación intensiva de recursos fósiles. De esta manera, la Ley responde a un interés superior: garantizar un futuro más seguro, saludable y equitativo para las próximas generaciones.²⁴⁰

Problemática actual y vacíos legales

La ausencia de una ley específica en materia de concesiones energéticas ha derivado en múltiples dificultades prácticas. Entre ellas pueden mencionarse:

²⁴⁰ Comentario de la autora: La diversificación de la matriz energética en El Salvador no debe entenderse únicamente como una estrategia económica o tecnológica, sino como una verdadera política de Estado que articula soberanía energética, protección ambiental y justicia social.

- a) Dispersión normativa, que obliga a recurrir a diferentes cuerpos legales y reglamentarios, generando interpretaciones contradictorias y retrasos en los procesos.²⁴¹

- b) Falta de procedimientos claros y uniformes, lo que propicia discrecionalidad en la toma de decisiones y reduce la confianza de los inversionistas.²⁴²

- c) Carencia de mecanismos robustos de fiscalización, que dificultan el control sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios.

- d) Ausencia de un registro único y accesible de concesiones, lo que limita la transparencia y el acceso a la información pública.²⁴³

- e) Vacíos en la regulación de la participación ciudadana, que generan conflictos sociales en comunidades afectadas por proyectos energéticos.²⁴⁴

²⁴¹ Comentario de la autora: La dispersión normativa constituye uno de los principales factores de inseguridad jurídica, pues obliga a acudir a múltiples leyes y reglamentos, generando duplicidad de procedimientos y contradicciones interpretativas.

²⁴² Comentario de la autora: La falta de procedimientos claros abre espacios a la discrecionalidad administrativa, reduciendo la predictibilidad de las decisiones y debilitando la confianza de los inversionistas.

²⁴³ Comentario de la autora: La carencia de un registro público y accesible de concesiones energéticas limita la transparencia, dificulta el control ciudadano y favorece la opacidad en la gestión de los recursos públicos.

²⁴⁴ Comentario de la autora: Los vacíos en participación ciudadana han derivado históricamente en conflictos sociales en comunidades cercanas a proyectos hidroeléctricos y geotérmicos, lo que evidencia la necesidad de una normativa que articule de manera equilibrada el interés estatal, la inversión privada y los derechos colectivos.

Estos problemas reflejan la urgencia de un nuevo marco jurídico integral. La Ley General de Concesiones Energéticas viene a subsanar tales deficiencias, estableciendo reglas claras que permitan un otorgamiento eficiente, una fiscalización rigurosa y una relación equilibrada entre Estado, concesionarios y sociedad.

Objetivos de la Ley

La Ley General de Concesiones Energéticas persigue objetivos estratégicos de carácter jurídico, económico, ambiental y social. Entre ellos se destacan:

- a) Establecer un marco normativo unificado que regule de manera integral las concesiones energéticas.²⁴⁵
- b) Garantizar el uso sostenible de los recursos hidroeléctricos y geotérmicos.
- c) Brindar seguridad jurídica al Estado ²⁴⁶y a los inversionistas, mediante reglas claras, estables y transparentes.²⁴⁷
- d) Fomentar la participación ciudadana y la compensación social a comunidades directamente afectadas.

²⁴⁵ Comentario de la autora: La unificación normativa en materia de concesiones energéticas responde a la necesidad de superar la actual dispersión legal, que ha generado inseguridad jurídica y debilitado la confianza en el régimen concesional.

²⁴⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 17.^a ed. (Madrid: Civitas, 2015), 642 (resaltan que la concesión es una técnica de colaboración entre Estado y particulares que solo puede operar eficazmente en un marco estable y transparente).

²⁴⁷ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. (Buenos Aires: La Ley, 2011), 523 (señala que la concesión debe enmarcarse en un sistema normativo integral que garantice seguridad jurídica y límites a la discrecionalidad estatal).

- e) Fortalecer los mecanismos de fiscalización y control, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, ambientales y sociales.
- f) Contribuir a la diversificación de la matriz energética, reduciendo la dependencia de fuentes fósiles.
- g) Impulsar el desarrollo económico nacional mediante la generación de empleo, la innovación tecnológica y la atracción de inversión.

Beneficios económicos y sociales esperados

La aprobación de este proyecto de Ley traerá consigo múltiples beneficios. En lo económico, permitirá atraer inversiones responsables y sostenibles, bajo un marco jurídico que reduzca la incertidumbre y la discrecionalidad. Con ello se estimulará la modernización de la infraestructura energética, la innovación tecnológica y la generación de empleo.²⁴⁸

En lo social, la Ley promueve la creación de planes de compensación para comunidades afectadas, garantizando que los beneficios del desarrollo energético lleguen de manera tangible a la población.²⁴⁹ La participación ciudadana en los procesos concesionales fomentará la confianza y reducirá los conflictos.²⁵⁰

²⁴⁸ Comentario de la autora: Este apartado busca resaltar que la Ley no solo tiene una dimensión jurídica, sino también económica y social, vinculando la inversión privada con la generación de empleo, innovación tecnológica y desarrollo comunitario.

²⁴⁹ Comentario de la autora: se enfatiza que los beneficios de las concesiones energéticas deben distribuirse de manera equitativa, evitando que se concentren exclusivamente en los concesionarios.

²⁵⁰ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia n.º 28-2008, 27 de junio de 2012* (reafirma que las concesiones deben generar beneficios reales a la población y no solo a los inversionistas, consolidando el principio de interés general).

Asimismo, el acceso a energía más estable y asequible incidirá positivamente en la competitividad de los sectores productivos, beneficiando tanto a empresas como a consumidores. En este sentido, este proyecto de Ley constituye una herramienta para fortalecer el tejido económico y social del país.

Transparencia, fiscalización y control ciudadano

Uno de los pilares de esta Ley es la transparencia. El establecimiento de un Registro Público de Concesiones Energéticas, de acceso digital y libre, permitirá a la ciudadanía, medios de comunicación, academia y sociedad civil fiscalizar el otorgamiento y ejecución de las concesiones.²⁵¹

De igual manera, se fortalecen los mecanismos de fiscalización estatal, otorgando a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y demás instituciones competentes, mayores herramientas para supervisar y auditar el cumplimiento de los contratos.

El acceso a información clara y oportuna, combinado con procesos de consulta ciudadana, asegura que las decisiones relacionadas con el uso de los recursos energéticos respondan a criterios de legalidad, equidad y sostenibilidad.²⁵²

Marco comparado e integración regional

La regulación de las concesiones energéticas no es un fenómeno aislado. Países de la región como Costa Rica, Guatemala y Nicaragua han

²⁵¹ Comentario de la autora: La creación del Registro Público de Concesiones Energéticas es un mecanismo innovador que pretende reducir la discrecionalidad histórica en la gestión de los recursos estratégicos y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

²⁵² García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 19.ª ed. (Madrid: Civitas, 2016), 735 (explican que la transparencia y la fiscalización ciudadana son elementos esenciales en el fortalecimiento del control democrático sobre las concesiones administrativas).

desarrollado marcos normativos que integran principios de sostenibilidad y participación ciudadana.²⁵³ La experiencia comparada demuestra que un marco jurídico claro no solo atrae inversión, sino que también reduce los conflictos sociales y ambientales.²⁵⁴

El Salvador, como miembro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), debe avanzar en la armonización de su normativa con los estándares regionales, de manera que la gestión energética contribuya también a la seguridad y la cooperación regional en materia de energía. El proyecto de Ley General de Concesiones Energéticas constituye un paso en esa dirección, alineando al país con las mejores prácticas internacionales.²⁵⁵

Impacto ambiental y social

Toda actividad concesional tiene repercusiones ambientales y sociales. Por ello, el proyecto de Ley establece como requisito indispensable la elaboración y aprobación de estudios de impacto ambiental, así como la implementación de planes de compensación social. Estos instrumentos garantizan que el desarrollo energético se realice con respeto al medio ambiente y con beneficios concretos para las comunidades.²⁵⁶

La protección de los recursos hídricos y del subsuelo geotérmico es una prioridad, en consonancia con el mandato constitucional y con los compromisos internacionales asumidos por El Salvador. El proyecto de Ley

²⁵³ Costa Rica. *Ley Orgánica del Ambiente*, Ley n.º 7554, Diario Oficial La Gaceta, 4 de octubre de 1995, arts. 17–19.

²⁵⁴ Colombia. *Ley 143 de 1994, por la cual se establece el régimen para la generación y uso de energía eléctrica en el territorio nacional*, Diario Oficial n.º 41.434, 11 de julio de 1994.

²⁵⁵ Comentario de la autora: el proyecto se inspira en la experiencia regional, pero adapta las mejores prácticas a la realidad salvadoreña, garantizando coherencia con el orden constitucional.

²⁵⁶ El Salvador. *Ley de Medio Ambiente*, Decreto Legislativo n.º 233, Diario Oficial n.º 79, tomo 339, 4 de mayo de 1998.

introduce un enfoque preventivo y de responsabilidad compartida, que asegura que los concesionarios actúen con responsabilidad social y ambiental.²⁵⁷

Conclusión de exposición de motivos

La aprobación de una Ley General de Concesiones Energéticas debe responder a una necesidad histórica y a un mandato constitucional. El Salvador requiere un marco jurídico integral que regule el otorgamiento, ejecución y fiscalización de las concesiones energéticas, garantizando el interés general, la sostenibilidad ambiental y la seguridad jurídica.

Se trata de una legislación estratégica que permitirá aprovechar de manera responsable los recursos hidroeléctricos y geotérmicos, fortaleciendo la soberanía energética, fomentando la inversión responsable y contribuyendo al desarrollo económico y social del país.²⁵⁸

La Asamblea Legislativa, en cumplimiento de su mandato constitucional, tiene así la oportunidad de dotar al país de una ley moderna, coherente y justa, que garantice que los recursos naturales, patrimonio de todos los salvadoreños, sean utilizados de manera racional y sostenible en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

Además, la Ley General de Concesiones Energéticas no debe entenderse únicamente como un marco regulatorio, sino como una política de Estado que

²⁵⁷ Comentario de la autora: la sostenibilidad ambiental no es un añadido opcional, sino el núcleo que da legitimidad al régimen concesional energético.

²⁵⁸ Comentario de la autora: La propuesta de Ley General de Concesiones Energéticas responde a una deuda histórica del ordenamiento jurídico salvadoreño, pues hasta ahora la dispersión normativa ha favorecido la discrecionalidad y debilitado la seguridad jurídica. Esta ley busca consolidar un marco claro y transparente, en línea con el mandato constitucional que ordena la protección de los recursos naturales y el sometimiento de toda concesión a control legislativo.

asegura la continuidad y estabilidad del sector energético, más allá de coyunturas políticas o económicas. De esta forma, se refuerza la confianza de los inversionistas, se consolidan las capacidades institucionales y se fortalece el tejido social a través de la participación ciudadana y la compensación comunitaria.

Este instrumento jurídico también servirá como base para integrar a El Salvador en los procesos de cooperación energética regional, facilitando proyectos de interconexión, intercambio y sostenibilidad conjunta con otros países del istmo. Así, la Ley trasciende el ámbito nacional y coloca al país en sintonía con los retos globales de transición energética y lucha contra el cambio climático.²⁵⁹

En este sentido, la Ley constituye una herramienta para ordenar y armonizar la dispersa normativa existente, superando vacíos legales que han limitado en el pasado la eficiencia del régimen concesional. Con ello se garantiza que el Estado disponga de instrumentos jurídicos sólidos para administrar los bienes de dominio público con transparencia, eficiencia y responsabilidad.²⁶⁰

Asimismo, al contemplar la creación de un Registro Público de Concesiones Energéticas y fortalecer los mecanismos de fiscalización, esta normativa sienta las bases de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de recursos naturales, evitando la discrecionalidad y fomentando la confianza ciudadana en las instituciones.

²⁵⁹ Comentario de la autora: La integración de El Salvador en proyectos de cooperación energética regional exige una normativa moderna y coherente, que armonice los estándares nacionales con los compromisos internacionales en materia de sostenibilidad, transición energética y lucha contra el cambio climático. Esta visión regional convierte a la Ley en un instrumento clave para proyectar al país en el contexto global.

²⁶⁰ Comentario de la autora: este proyecto de ley busca sentar las bases de un pacto intergeneracional que combine inversión, sostenibilidad y justicia social.

La dimensión social de la Ley también es fundamental. Los planes de compensación a comunidades directamente afectadas permiten que los beneficios del desarrollo energético se distribuyan de manera equitativa, reduciendo la conflictividad social y garantizando que el progreso llegue a todos los sectores de la población. De esta forma, el crecimiento económico se articula con la justicia social.²⁶¹

Igualmente, el enfoque ambiental de la Ley asegura que la explotación de recursos hidroeléctricos y geotérmicos se realice bajo criterios de sostenibilidad, protección de cuencas hídricas, preservación de ecosistemas y cumplimiento de estándares internacionales. Esto convierte a la Ley en un instrumento que no solo promueve el desarrollo, sino también la protección del patrimonio natural.

Por todo lo anterior, la Ley General de Concesiones Energéticas debe ser entendida como un pacto intergeneracional, que reconoce la importancia estratégica de los recursos naturales y define reglas claras para su aprovechamiento responsable. Su aprobación fortalecerá la institucionalidad, impulsará la transición hacia energías limpias y consolidará la visión de un El Salvador moderno, competitivo, sostenible y justo.

²⁶¹ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, T. II, 2.^a ed. (Madrid: Iustel, 2009), 451, quien señala que la legitimidad de la actuación administrativa se fortalece cuando se integra la dimensión social y participativa en los procedimientos.

PROYECTO DE DECRETO

DECRETO N.º _

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que de conformidad al artículo 103 de la Constitución, los bienes de dominio público pertenecen al Estado, y su uso y aprovechamiento deben realizarse conforme a la ley y en función del interés general.²⁶²
- II. Que la explotación de recursos naturales estratégicos como el agua y el subsuelo para la generación de energía hidroeléctrica y geotérmica constituye un factor esencial para el desarrollo económico, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental de El Salvador.²⁶³
- III. Que actualmente la normativa aplicable a las concesiones energéticas se encuentra dispersa, principalmente en la Ley General de Electricidad, la Ley de Medio Ambiente y leyes especiales de pequeña escala, lo que genera vacíos y riesgos de discrecionalidad administrativa.²⁶⁴

²⁶² Comentario de la autora: El Considerando I refleja la importancia de reconocer la naturaleza de los bienes de dominio público, cuya titularidad corresponde al Estado y cuya utilización solo puede realizarse bajo un marco legal que garantice el interés general y evite la apropiación indebida por parte de particulares.

²⁶³ Comentario de la autora: El Considerando II subraya que el agua y los recursos geotérmicos constituyen bienes estratégicos cuya explotación debe equilibrar desarrollo económico, seguridad energética y sostenibilidad ambiental.

²⁶⁴ Comentario de la autora: El Considerando III evidencia la dispersión normativa en el régimen concesional salvadoreño, lo que ha dado lugar a vacíos legales y a una mayor discrecionalidad administrativa en detrimento de la seguridad jurídica.

- IV. Que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, en sentencias referencia n.º 20-2008, 28-2008 y 50-51-2010, se ha reafirmado la necesidad de que toda concesión energética se otorgue bajo autorización legislativa, temporalidad definida y respeto a los principios de sostenibilidad y transparencia.²⁶⁵
- V. Que el Estado salvadoreño debe contar con una Ley General de Concesiones Energéticas que sistematice la normativa, garantice seguridad jurídica a los inversionistas y asegure la protección del medio ambiente y de las comunidades locales.²⁶⁶
- VI. Que la protección del medio ambiente y el derecho a un desarrollo sostenible están reconocidos en el artículo 117 de la Constitución, lo cual obliga al Estado a establecer mecanismos legales que aseguren que la explotación de los recursos energéticos no comprometa las necesidades de las generaciones futuras.
- VII. Que en la legislación comparada se ha demostrado que contar con un marco normativo integral en materia de concesiones energéticas fortalece la seguridad jurídica, fomenta la inversión responsable y garantiza la participación ciudadana en los procesos de adjudicación y supervisión.²⁶⁷

²⁶⁵ El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de inconstitucionalidad n.º 20-2008*, 17 de noviembre de 2009; *Sentencia de inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012; *Sentencia n.º 50-2010/51-2010*, 18 de mayo de 2015.

²⁶⁶ Comentario de la autora: este proyecto de ley responde a la necesidad de un marco normativo sistemático y unificado que actualmente no existe en El Salvador.

²⁶⁷ Colombia. *Ley 143 de 1994, por la cual se establece el régimen para la generación y uso de energía eléctrica*, Diario Oficial n.º 41.434, 11 de julio de 1994; Costa Rica. *Ley Orgánica del Ambiente, Ley n.º 7554*, Diario Oficial La Gaceta, 4 de octubre de 1995.

- VIII. Que el acceso a fuentes de energía seguras, diversificadas y sostenibles constituye un pilar esencial para el desarrollo económico, social y ambiental del país, siendo deber del Estado establecer un marco jurídico que facilite la inversión responsable en el sector energético.²⁶⁸
- IX. Que la regulación clara y moderna en materia de concesiones energéticas permite garantizar seguridad jurídica, transparencia en los procesos y eficiencia en la utilización de los recursos naturales, fomentando así la competitividad y la innovación tecnológica.
- X. Que el fortalecimiento del régimen de concesiones energéticas contribuye a la generación de empleo, al incremento de la productividad nacional y a la reducción de la dependencia de fuentes externas, asegurando una mayor soberanía y estabilidad energética.
- XI. Que por todo lo antes expuesto es necesario emitir una Ley General de Concesiones Energéticas que responda a la necesidad de ordenar y armonizar la normativa vigente, cerrando vacíos legales y estableciendo un sistema integral que promueva el uso sostenible de los recursos, en beneficio de las presentes y futuras generaciones.²⁶⁹

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de _____:

²⁶⁸ Comentario de la autora: El Considerando VIII reconoce que la diversificación de la matriz energética y el acceso a fuentes seguras son condiciones esenciales para la soberanía energética de El Salvador.

²⁶⁹ Comentario de la autora: el articulado propuesto constituye una contribución académica y técnica personal, elaborada a partir del análisis doctrinal, jurisprudencial y comparado, con el objetivo de armonizar la normativa y fortalecer el control democrático en el sector energético salvadoreño.

DECRETA la siguiente:

LEY GENERAL DE CONCESIONES ENERGÉTICAS

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular, de forma sistemática y coherente, el régimen jurídico de las concesiones para la generación de energía hidroeléctrica y geotérmica en El Salvador, garantizando que dichos procesos se desarrollen bajo los principios de legalidad, transparencia, sostenibilidad ambiental, participación ciudadana y seguridad jurídica, y asegurando que la explotación de los recursos naturales estratégicos responda al interés público, al desarrollo económico sostenible y a la protección de las generaciones presentes y futuras.²⁷⁰

Art. 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley será aplicable a toda concesión que autorice el uso, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público destinados a la generación de energía hidroeléctrica y geotérmica, independientemente de la modalidad contractual utilizada.

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta Ley los contratos de compra de energía eléctrica, los permisos de instalación de sistemas de generación para

²⁷⁰ El Salvador. *Constitución de la República de El Salvador*. Decreto n.º 38, Diario Oficial n.º 234, tomo 281, 16 de diciembre de 1983, arts. 103, 117 y 120.

autoconsumo y otros actos de carácter privado que no impliquen el uso de bienes del dominio público.²⁷¹

Art. 3. Principios rectores.

Las concesiones energéticas se regirán por los siguientes principios:²⁷²

- a) Legalidad: ningún acto concesional sujeto a las presentes disposiciones podrá celebrarse sin habilitación expresa de la ley y de la Asamblea Legislativa.²⁷³
- b) Supremacía del interés público: la satisfacción del interés colectivo prevalecerá sobre cualquier beneficio privado.²⁷⁴
- c) Transparencia y publicidad: todas las etapas del proceso concesional serán públicas y accesibles.
- d) Igualdad y libre competencia: todos los interesados tendrán las mismas oportunidades de participar en igualdad de condiciones.
- e) Sostenibilidad: la explotación de recursos naturales deberá garantizar la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico.

²⁷¹ El Salvador. *Ley General de Electricidad*. Decreto Legislativo n.º 843, Diario Oficial n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996.

²⁷² Comentario de la autora: Este artículo sintetiza los principios fundamentales que deben regir el régimen concesional energético, recogiendo tanto lineamientos constitucionales como desarrollos doctrinales del derecho administrativo moderno. La intención es garantizar que la gestión de recursos naturales estratégicos se oriente hacia el interés público, evitando arbitrariedades y fomentando la transparencia institucional.

²⁷³ Comentario de la autora: El principio de legalidad constituye la base del régimen concesional, pues asegura que el Estado no actúe bajo discrecionalidad, sino conforme a un marco normativo expreso que garantice control democrático.

²⁷⁴ Comentario de la autora: La supremacía del interés público sobre cualquier beneficio privado es un límite al poder económico de los concesionarios, reafirmando que la concesión es un mecanismo para satisfacer necesidades colectivas, no un privilegio.

- f) Continuidad del servicio: el concesionario deberá asegurar la prestación ininterrumpida y de calidad, asegurando el mayor beneficio para la población.
- g) Responsabilidad social: El contrato por medio del cual se formalice la concesión deberá incorporar medidas de compensación y desarrollo comunitario.
- h) Temporalidad definida: las concesiones tendrán plazos máximos, revisiones periódicas y causales de revocatoria.
- i) Rendición de cuentas: el concesionario estará sujeto a auditorías periódicas y control parlamentario.²⁷⁵
- j) Mutabilidad: los contratos podrán modificarse para adaptarse a nuevas circunstancias, siempre que se respeten las condiciones esenciales dieron su origen y respetando los principios establecidos en la presente ley.²⁷⁶
- k) Sostenibilidad energética: Principio que orienta al uso racional y responsable de los recursos naturales, promoviendo la eficiencia, la

²⁷⁵ Comentario de la autora: La incorporación de la responsabilidad social y de la rendición de cuentas como principios rectores busca innovar en el modelo salvadoreño, obligando a los concesionarios no solo a cumplir con requisitos técnicos y financieros, sino también a generar beneficios tangibles en las comunidades y a someterse a control parlamentario y ciudadano.

²⁷⁶ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, t. II, 2.^a ed. (Madrid: Lustel, 2009), 421–423 (desarrolla los principios de legalidad, mutabilidad y supremacía del interés público en la concesión administrativa).

innovación tecnológica y la protección del medio ambiente, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.²⁷⁷

Art. 4. Definiciones

Para efectos de esta Ley se entenderá por:

1. **Concesión:** Acto jurídico mediante el cual el Estado, otorga a un particular, en casos de interés general y por tiempo determinado, una habilitación para que, por su cuenta y riesgo, en sustitución del Estado, pueda usar, aprovechar y explotar bienes de dominio público, conservando el Estado la titularidad del bien o servicio, para la generación de energía hidroeléctrica o geotérmica, bajo condiciones, plazos y controles específicos y a cambio de una remuneración.²⁷⁸
2. **Concesionario:** Persona natural o jurídica, nacional o extranjera, a quien se le otorga la concesión.
3. **Bienes de dominio público:** Aquellos bienes pertenecientes al Estado y que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, como ríos, lagos, aguas, cauces, subsuelo y recursos geotérmicos.²⁷⁹
4. **Registro Público de Concesiones Energéticas:** sistema digital de acceso libre y actualizado, administrado por la SIGET, donde constarán todos

²⁷⁷ Comentario de la autora: La sostenibilidad energética es un principio innovador que integra la transición hacia energías limpias, en sintonía con compromisos internacionales como el Acuerdo de París.

²⁷⁸ Comentario de la autora: La definición de concesión busca armonizar la tradición doctrinal del derecho administrativo con la realidad del sector energético, integrando la noción de temporalidad, riesgo empresarial y la preservación de la titularidad estatal sobre los bienes de dominio público.

²⁷⁹ Comentario de la autora: La definición de bienes de dominio público retoma el criterio constitucional de inalienabilidad e imprescriptibilidad, garantizando que los recursos energéticos permanezcan bajo titularidad estatal, incluso durante la concesión.

los contratos, resoluciones, informes y auditorías relativos a las concesiones otorgadas de conformidad con esta ley.²⁸⁰

5. Canon concesional: pago económico que debe realizar el concesionario al Estado por el aprovechamiento de un bien de dominio público.
6. Estudio de impacto ambiental (EIA): documento técnico aprobado la instancia correspondiente, que identifica, valora y prevé los impactos ambientales y sociales de un proyecto concesional.
7. Plan de compensación social: conjunto de medidas destinadas a garantizar beneficios tangibles a las comunidades afectadas.
8. Reversión: retorno al Estado de los bienes, instalaciones y derechos asociados a la concesión al finalizar su plazo o extinguirse anticipadamente.
9. Pequeña escala: proyectos de generación de hasta cinco megavatios (5 MW), sujetos a un procedimiento simplificado de conformidad con la legislación correspondiente.
10. Equilibrio económico-financiero: principio que garantiza que, durante la vigencia de la concesión, las condiciones del contrato permitan al concesionario recuperar su inversión razonablemente, sin perjuicio de la supremacía del interés público.

²⁸⁰ Comentario de la autora: El Registro Público de Concesiones Energéticas responde a la necesidad de transparencia y control ciudadano, principio que ha sido promovido por organismos internacionales como una buena práctica en concesiones de recursos estratégicos.

11. Autoridad Concedente:²⁸¹ Órgano del Estado facultado legalmente para otorgar, supervisar, modificar o extinguir una concesión energética, en coordinación con las instituciones competentes.

TÍTULO II AUTORIDADES Y COMPETENCIAS

Art. 5. Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa será el Órgano competente de conformidad con la Constitución, para otorgar, mediante decreto legislativo, las concesiones energéticas reguladas por esta ley.

Dichos decretos deberán fijar plazos, condiciones, obligaciones y mecanismos de control, asegurando que la explotación de los bienes de dominio público responda al interés general y a los principios de sostenibilidad y transparencia.²⁸²

²⁸¹ García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, 19.ª ed. Madrid: Civitas, 2016, 512–514. Los autores sostienen que la autoridad concedente ejerce una doble función: primero, como órgano decisor que materializa la voluntad del Estado en el otorgamiento de la concesión, y segundo, como garante del cumplimiento de los fines públicos durante toda su vigencia, a través de la supervisión y control.

²⁸² Comentario de la autora: Este artículo refuerza la centralidad de la Asamblea Legislativa como órgano de control político y democrático en el otorgamiento de concesiones energéticas, asegurando que la explotación de los recursos estratégicos no dependa únicamente de criterios técnicos o administrativos, sino que se someta a la deliberación y aprobación del poder legislativo, en cumplimiento del principio de supremacía del interés general.

Art. 6. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).

La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones será la entidad encargada de recibir y tramitar las solicitudes de concesión,²⁸³ coordinar los estudios técnicos y supervisar el cumplimiento de las condiciones contractuales.²⁸⁴ Asimismo, deberá emitir dictámenes técnicos, controlar la calidad del servicio, administrar el Registro Público de Concesiones Energéticas y garantizar el acceso público a la información.

La SIGET, una vez concluido el análisis de factibilidad, remitirá al Ministerio de Economía las solicitudes para su elevación a la Asamblea Legislativa, a fin de que esta decida conforme a sus atribuciones constitucionales.²⁸⁵

Art. 7. La Dirección de Ordenamiento Territorial y Construcción. (DOT)

La Dirección de Ordenamiento Territorial y Construcción, en el marco de sus atribuciones legales y de conformidad con la normativa de ordenamiento territorial y construcción vigente, será responsable de:

a) Evaluar y verificar la compatibilidad territorial y urbanística de los proyectos concesionados, asegurando su adecuación a los instrumentos de

²⁸³ García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 19.ª ed. (Madrid: Civitas, 2016), 412–414 (subraya la necesidad de contar con autoridades reguladoras independientes para garantizar objetividad y control en los servicios públicos).

²⁸⁴ Comentario de la autora: Este artículo refuerza la importancia de la SIGET como ente técnico-regulador independiente, encargado no solo de controlar la legalidad de las concesiones, sino también de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, elementos fundamentales para evitar arbitrariedades en el sector energético.

²⁸⁵ El Salvador. *Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones*. Decreto Legislativo n.º 808, Diario Oficial N° 189 Tomo N° 333, 09 de octubre de 1996. (crean y organizan a la SIGET como ente autónomo con facultades regulatorias).

ordenamiento territorial, planes de desarrollo urbano y normas de uso del suelo aplicables;

b) Supervisar el cumplimiento de las disposiciones técnicas y constructivas exigibles durante la ejecución de los proyectos, en coordinación con las autoridades competentes;

c) Emitir las autorizaciones y dictámenes técnicos relacionados con el ordenamiento territorial y la construcción que resulten necesarios para el desarrollo de los proyectos concesionados; y

d) Coordinar con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y demás entidades sectoriales competentes, a fin de garantizar que los proyectos se ejecuten de manera compatible con los criterios de sostenibilidad territorial y ambiental, sin perjuicio de las competencias exclusivas que la legislación atribuye a dichas autoridades.

Art. 8. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la autoridad ambiental competente en materia de concesiones energéticas y le corresponde, de conformidad con la legislación ambiental vigente.²⁸⁶

a) Evaluar y aprobar los estudios de impacto ambiental de los proyectos concesionados, cualquiera que sea la fuente energética involucrada;

b) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las medidas de mitigación, compensación y manejo ambiental aprobadas;

²⁸⁶ Comentario de la autora: La atribución expresa de competencias al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en materia de concesiones energéticas responde a la necesidad de clarificar el reparto institucional de funciones ambientales, evitando vacíos de control. Asimismo, esta previsión refuerza el principio de legalidad y de buena administración, al asegurar que la evaluación y fiscalización ambiental de los proyectos concesionados se realice por la autoridad técnica especializada, garantizando una protección efectiva de los recursos naturales y del interés público.

c) Verificar la sostenibilidad ambiental de los proyectos durante todas sus fases, incluyendo planificación, ejecución, operación y cierre;

d) Imponer las medidas administrativas y correctivas que correspondan en caso de incumplimiento de la normativa ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas o penales que resulten aplicables; y

e) Coordinar con las demás entidades competentes en materia energética, territorial y sectorial, a fin de asegurar una actuación estatal integrada y coherente en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Art. 9. Corte de Cuentas de la República.

La Corte de Cuentas de la República será el ente contralor de los fondos públicos vinculados a las concesiones, emitiendo auditorías periódicas de carácter público.

Art. 10. Fiscalía General de la República.

La Fiscalía General de la República representará legalmente al Estado en la formalización de los contratos de concesión, velando porque las cláusulas contractuales respondan a la legalidad y a la protección del interés público.²⁸⁷

TÍTULO III RÉGIMEN DE CONCESIONES

²⁸⁷ Comentario de la autora: se considera indispensable que la Fiscalía General actúe como representante del Estado en la suscripción de los contratos, reforzando la seguridad jurídica y evitando la discrecionalidad administrativa en la negociación de cláusulas concesionales.

Art. 11. Naturaleza jurídica

Las concesiones energéticas reguladas por esta ley constituyen actos administrativos de carácter temporal, formalizados mediante contrato suscrito por la Fiscalía General de la República en representación del Estado y de conformidad con los principios establecidos en la presente ley.

Dichos contratos deberán garantizar la supremacía del interés público, la sostenibilidad de los recursos y la seguridad jurídica de los concesionarios.

Art. 12. Modalidades

Las concesiones reguladas por la presente ley podrán ser:

- a) Hidroeléctricas: aquellas que autoricen el uso de recursos hídricos, tales como ríos, lagos y embalses, para la generación de energía.²⁸⁸
- b) Geotérmicas: aquellas que permitan el aprovechamiento del calor y vapor del subsuelo para la producción eléctrica.²⁸⁹

Art. 13. Temporalidad.

Las concesiones se otorgarán por un plazo máximo de treinta (30) años, previa evaluación técnica realizada por la SIGET y la aprobación de la Asamblea Legislativa.²⁹⁰ Dicho plazo podrá prorrogarse una sola vez, siempre que se

²⁸⁸ Comentario de la autora: La diferenciación expresa entre concesiones hidroeléctricas y geotérmicas permite no solo una mayor claridad normativa, sino también adaptar el régimen jurídico a la naturaleza específica de cada recurso, reconociendo que el agua y el subsuelo geotérmico plantean retos distintos en materia ambiental, técnica y de sostenibilidad. Esta precisión es fundamental para evitar vacíos regulatorios y conflictos de competencia entre instituciones.

²⁸⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012 (establece que el uso de bienes del dominio público, como el agua y el subsuelo, debe ser regulado mediante mecanismos concesionales con control legislativo, garantizando la supremacía del interés general).

²⁹⁰ Comentario de la autora: La fijación de un plazo máximo de treinta años para las concesiones busca evitar la perpetuidad en la explotación de bienes del dominio público, garantizando la temporalidad como elemento esencial de la concesión administrativa.

demuestre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, ambientales y sociales.

Art. 14. Reversión

Al finalizar la concesión, todos los bienes, instalaciones y derechos vinculados revertirán automáticamente al Estado, sin indemnización alguna, en condiciones que aseguren la continuidad del servicio. Esta obligación deberá constar expresamente en el contrato respectivo.²⁹¹

Art. 15. Derechos del concesionario

El concesionario tendrá derecho a:

1. Percibir ingresos por la explotación autorizada.
2. Gozar de estabilidad jurídica en los términos establecidos en el contrato.
3. Acceder a los beneficios de la Ley de Estabilidad Jurídica para las Inversiones.
4. Solicitar revisiones contractuales cuando existan alteraciones extraordinarias del equilibrio económico-financiero.

Art. 16. Obligaciones del concesionario

El concesionario estará obligado a:

- a) Cumplir los planes de mitigación ambiental y social aprobados por la autoridad competente.²⁹²
- b) Presentar informes técnicos, financieros y ambientales anuales.

²⁹¹ El Salvador. *Ley General de Electricidad*. Decreto Legislativo n.º 843, Diario Oficial n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996, arts. 6–7.

²⁹² Comentario de la autora: La incorporación de obligaciones ambientales y sociales refuerza la idea de que la concesión energética no es solo un negocio jurídico, sino también un instrumento de desarrollo sostenible que debe armonizar el interés económico con el bien común.

- c) Pagar puntualmente el canon concesional establecido en el contrato.
- d) Garantizar la continuidad y calidad del servicio.
- e) Facilitar la fiscalización estatal y comunitaria.
- f) Cumplir cualquier otra obligación derivada de la normativa aplicable.²⁹³

TÍTULO IV

PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO

Art. 17. Convocatoria pública.

Todo proyecto sujeto a concesión deberá ser precedido de una convocatoria pública realizada por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).²⁹⁴ La convocatoria deberá publicarse en el portal digital de la institución y en al menos dos periódicos de circulación nacional, garantizando así la libre competencia, transparencia y publicidad del proceso.

Art. 18. Requisitos de la solicitud.

El reglamento de esta Ley establecerá los requisitos formales y técnicos de las solicitudes,²⁹⁵ como mínimo, el interesado deberá presentar:

- a) Estudio de prefactibilidad técnica.
- b) Estudio de impacto ambiental aprobado por la DOT.
- c) Plan de compensación social para las comunidades afectadas.

²⁹³ Comentario de la autora: la incorporación de obligaciones ambientales y sociales responde a la necesidad de modernizar el régimen concesional salvadoreño, superando modelos tradicionales que priorizaban únicamente la rentabilidad económica.

²⁹⁴ Comentario de la autora: La convocatoria pública asegura la igualdad de oportunidades entre los interesados y constituye un mecanismo esencial de transparencia que limita la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de concesiones.

²⁹⁵ Comentario de la autora: Este artículo responde a la necesidad de homogeneizar y estandarizar los requisitos para las solicitudes de concesión, reduciendo la discrecionalidad administrativa y fortaleciendo la seguridad jurídica tanto para el Estado como para los inversionistas.

d) Garantías financieras que aseguren el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Art. 19. Consulta ciudadana

Será obligatoria la realización de audiencias públicas en las comunidades directamente impactadas por el proyecto. Los resultados de dichas consultas no serán vinculantes,²⁹⁶ pero deberán incorporarse al expediente y ser considerados en la resolución final de la SIGET y en el análisis de la Asamblea Legislativa.

Art. 20. Aprobación legislativa.

El otorgamiento de las concesiones reguladas por la presente ley requerirá decreto legislativo aprobado por mayoría simple,²⁹⁷ de conformidad con la Constitución.²⁹⁸

Art. 21. Autorización de las concesiones

De acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, las concesiones de explotación de bienes demaniales serán otorgadas por la Asamblea en cumplimiento a lo establecido en los artículos 103 inciso 3º, 120 y 131 ordinal

²⁹⁶ Comentario de la autora: La inclusión de la consulta ciudadana obligatoria busca otorgar legitimidad social a las concesiones energéticas, incorporando la voz de las comunidades afectadas y reduciendo los conflictos socioambientales que históricamente han surgido en torno a grandes proyectos.

²⁹⁷ Comentario de la autora: La mayoría simple responde a la regla constitucional vigente en materia de concesiones, lo cual asegura un equilibrio entre la flexibilidad en la toma de decisiones y la legitimidad parlamentaria.

²⁹⁸ Comentario de la autora: La exigencia de aprobación legislativa mediante decreto garantiza el control democrático sobre el uso de los bienes de dominio público, evitando que decisiones estratégicas recaigan exclusivamente en la discrecionalidad de la Administración.

30° de la Constitución, cuya autorización parlamentaria deberá regirse bajo el procedimiento que se detalla a continuación:²⁹⁹

1) Diligencias previas

El interesado en obtener una concesión del Estado de conformidad con esta ley, presentará a la SIGET una solicitud, cuyo formato será puesto a disposición del público por dicha institución en los canales correspondientes, a la que deberán adjuntarse los requisitos que esta ley y su reglamento establecen.

Recibida la solicitud, la SIGET evaluará la factibilidad de dicho proyecto y podrá solicitar las ampliaciones o estudios que considere pertinentes.

2) Remisión de acuerdo para autorización

Una vez determinada la factibilidad y conveniencia de otorgar la concesión, la SIGET podrá remitir a través del Ministerio de Economía la propuesta de concesión a la Asamblea para su respectivo análisis.

3) Informe del proceso de evaluación

Dentro de los tres días hábiles siguientes de recibido el expediente por parte de la Asamblea Legislativa, esta deberá informar al peticionario sobre la apertura del proceso de evaluación.

4) Plazo para emitir dictamen

La comisión legislativa correspondiente tendrá un plazo de ochenta días hábiles para emitir dictamen favorable o desfavorable, contados a partir de la recepción del expediente respectivo.³⁰⁰

5) Conocimiento del dictamen y decreto

²⁹⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia n.º 20-2008, 17 de noviembre de 2009* (reafirma que el otorgamiento de concesiones sobre bienes del dominio público debe sujetarse a la autorización legislativa para garantizar legalidad y transparencia).

³⁰⁰ Comentario de la autora: la inclusión de plazos perentorios busca reducir la discrecionalidad y garantizar seguridad jurídica en los procedimientos de otorgamiento.

Las concesiones reguladas por esta ley serán aprobadas por mayoría simple, mediante decreto de otorgamiento de concesión, en el cual se establecerá el plazo y las condiciones de la misma.³⁰¹

6) Aprobación de la concesión

Si la Asamblea aprueba una concesión, deberá remitir a casa presidencial, el decreto de aprobación de la concesión, junto con el proyecto de contrata y documentación adjunta de conformidad con la ley. Tanto el decreto de concesión como el proyecto de contrato deberán ser publicados en el Diario Oficial.

Art. 22. Formalización contractual

El contrato de concesión será suscrito por la Fiscalía General de la República, en representación del Estado, y por el concesionario adjudicatario. El contrato deberá incluir cláusulas sobre plazos, tarifas, obligaciones ambientales y sociales, garantías financieras y causales de revocatoria.

TÍTULO V RÉGIMEN ECONÓMICO

Art. 23. Canon concesional

Todo concesionario deberá pagar al Estado un canon anual,³⁰² calculado con base en el volumen de recurso aprovechado y en la capacidad instalada del

³⁰¹ Comentario de la autora: La inclusión de un procedimiento detallado para la autorización legislativa busca cerrar espacios de discrecionalidad administrativa, garantizando que cada concesión sea evaluada con criterios técnicos, sociales y ambientales, y no únicamente en función de intereses coyunturales o políticos. Con ello, se fortalece la seguridad jurídica tanto para el Estado como para los inversionistas, y se asegura que el régimen concesional cumpla con su finalidad de proteger el patrimonio público y responder a las necesidades colectivas.

³⁰² Zanolini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo, t. II* (Milán: Giuffrè, 1958), 312 (explica que el canon es una manifestación de la potestad estatal de administrar el dominio público bajo criterios de interés general).

proyecto.³⁰³ Dicho canon se destinará a un Fondo Especial para la Sostenibilidad Energética, administrado por el Ministerio de Hacienda, y tendrá como finalidad financiar proyectos de electrificación rural, restauración ambiental y fomento de energías renovables.³⁰⁴

Art. 24. Tarifas

Las tarifas por la energía producida y comercializada estarán sujetas a la regulación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Se garantizará que dichas tarifas respondan a criterios de accesibilidad, razonabilidad, continuidad y calidad del servicio, evitando abusos de posición dominante en el mercado.³⁰⁵

Art. 25. Garantías financieras.

El concesionario estará obligado a constituir garantías financieras suficientes, previamente determinadas por la SIGET, destinadas a cubrir el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y legales. Estas garantías deberán ser ejecutables en caso de incumplimiento grave, asegurando al Estado la reparación de daños y la continuidad del servicio.³⁰⁶

³⁰³ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia n.º 33-2000 y 37-2000, San Salvador, 30 de agosto de 2001* (confirma que el cobro de contraprestaciones derivadas del uso de bienes de dominio público es legítimo en tanto responda al interés general).

³⁰⁴ Comentario de la autora: El canon concesional se concibe no solo como una contraprestación económica, sino también como un mecanismo redistributivo para financiar proyectos de desarrollo social y ambiental en comunidades afectadas, fortaleciendo así la legitimidad del régimen concesional.

³⁰⁵ El Salvador. *Ley General de Electricidad*. Decreto Legislativo n.º 843, Diario Oficial n.º 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996, arts. 78–81.

³⁰⁶ Comentario de la autora: la exigencia de garantías financieras constituye un mecanismo preventivo para resguardar el interés público y evitar que los costos de incumplimiento recaigan sobre el Estado.

TÍTULO VI SUPERVISIÓN Y CONTROL

Art. 26. Portal digital de concesiones.

La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) contará con un portal digital de acceso público, en el cual deberán publicarse todos los contratos de concesión, plazos, informes de auditoría, resoluciones administrativas y demás documentos relevantes, salvo aquellos expresamente restringidos por la normativa de transparencia y acceso a la información. Este mecanismo busca garantizar la publicidad activa y el control ciudadano sobre la gestión de los recursos energéticos.³⁰⁷

Art. 27. Auditoría periódica.

La Corte de Cuentas de la República realizará auditorías integrales de cada concesión al menos cada dos años. Dichas auditorías deberán abarcar aspectos financieros, técnicos, ambientales y sociales, y sus resultados serán publicados de forma obligatoria en el portal digital de concesiones.

Art. 28. Seguimiento legislativo.

La Corte de Cuentas remitirá a la Asamblea Legislativa un informe anual consolidado sobre las concesiones otorgadas, con detalle del grado de cumplimiento de las condiciones contractuales y de las observaciones formuladas a los concesionarios. La comisión legislativa competente podrá convocar a audiencias de control político cuando se detecten incumplimientos graves.³⁰⁸

³⁰⁷ El Salvador. *Ley de Acceso a la Información Pública*. Decreto Legislativo n.º 534, Diario Oficial n.º 70, tomo 391, 8 de abril de 2011.

³⁰⁸ Comentario de la autora: la obligación de remitir informes al órgano legislativo refuerza el principio de control democrático sobre la gestión de bienes del dominio público.

Art. 29. Supervisión comunitaria.

Las comunidades directamente afectadas por proyectos energéticos tendrán derecho a designar representantes para dar seguimiento a la ejecución de las concesiones. Estos representantes podrán participar en comités de monitoreo comunitario, en coordinación con la SIGET, con el objetivo de fortalecer la legitimidad social de los proyectos.³⁰⁹

**TÍTULO VII
RÉGIMEN AMBIENTAL Y SOCIAL**

Art. 30. Licencia ambiental obligatoria

La obtención de la licencia ambiental emitida por la autoridad ambiental competente constituye un requisito previo e indispensable para la formalización de cualquier contrato de concesión energética. En consecuencia, no podrá suscribirse contrato alguno sin que previamente se hayan otorgado las autorizaciones ambientales correspondientes.

La licencia ambiental deberá evaluar no solo los impactos ambientales directos del proyecto, sino también los efectos acumulativos y sinérgicos sobre los ecosistemas y las comunidades potencialmente afectadas, conforme a la legislación ambiental vigente.

Art. 31. Planes de compensación social.

Cada concesión deberá incorporar un plan de compensación social obligatorio, que contemple medidas en beneficio directo de las comunidades afectadas. Dichas medidas incluirán proyectos de desarrollo local, acceso a energía,

³⁰⁹ Comentario de la autora: La inclusión de la supervisión comunitaria representa un avance en la democratización del régimen concesional, pues reconoce a las comunidades como sujetos activos y no solo como receptores pasivos de las decisiones estatales.

programas de salud y educación, así como fondos de inversión comunitaria. Estos planes serán vinculantes y estarán sujetos a fiscalización periódica por parte de la SIGET.³¹⁰

Art. 32. Restauración ambiental

El concesionario estará obligado a garantizar la restauración progresiva y final de los ecosistemas intervenidos. Esto incluye la reforestación de cuencas, la recuperación de suelos, la reposición de fauna y flora afectada, y la implementación de tecnologías limpias para minimizar los impactos. El incumplimiento de esta obligación constituirá causal de sanción grave o muy grave, según corresponda.³¹¹

TÍTULO VIII MODIFICACIÓN, TRANSFERENCIA Y EXTINCIÓN

Art. 33. Modificación

Las condiciones de una concesión energética solo podrán modificarse mediante autorización legislativa expresa.³¹² Dichas modificaciones deberán responder a circunstancias sobrevenidas de interés público, avances tecnológicos significativos o necesidades ambientales urgentes. En ningún

³¹⁰ Comentario de la autora: la incorporación de planes de compensación social refuerza la justicia distributiva, asegurando que las comunidades participen de los beneficios del desarrollo energético.

³¹¹ Comentario de la autora: La restauración ambiental no debe concebirse únicamente como un requisito técnico, sino como una obligación ética y jurídica que asegura la sostenibilidad intergeneracional en la explotación de los recursos naturales.

³¹² El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de inconstitucionalidad n.º 20-2008, 17 de noviembre de 2009* (donde se reafirma el rol de la Asamblea Legislativa en la aprobación y control de concesiones de bienes de dominio público).

caso podrán alterarse de forma que se vulneren los principios de legalidad, transparencia y supremacía del interés general.³¹³

Art. 34. Transferencia

Las concesiones energéticas son intransferibles sin autorización expresa de la Asamblea Legislativa. La solicitud de transferencia deberá acompañarse de estudios de solvencia técnica, financiera y ambiental del posible cesionario. La autorización legislativa evaluará si la transferencia contribuye a fortalecer la eficiencia del servicio y garantiza la continuidad de las obligaciones contractuales y ambientales.³¹⁴

Art. 35. Causales de revocatoria

La concesión podrá revocarse por incumplimiento grave de las condiciones esenciales establecidas en el contrato, entre ellas:

- a) Daños ambientales irreparables o incumplimiento reiterado de las obligaciones de mitigación.
- b) Suspensión injustificada del servicio.³¹⁵
- c) Incumplimiento reiterado en el pago del canon concesional.³¹⁶
- d) Fraude, ocultamiento de información o alteración de datos financieros, técnicos o ambientales.

³¹³ Comentario de la autora: La necesidad de autorización legislativa para modificar concesiones asegura que no exista discrecionalidad administrativa, reforzando el control democrático en el manejo de recursos estratégicos.

³¹⁴ Comentario de la autora: La exigencia de autorización legislativa en las transferencias previene la especulación y asegura que el nuevo concesionario cumpla con estándares técnicos, financieros y ambientales adecuados.

³¹⁵ El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de inconstitucionalidad n.º 50-2010/51-2010*, 18 de mayo de 2015 (sobre la prevalencia del interés general en el uso de bienes públicos).

³¹⁶ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. (Buenos Aires: La Ley, 2011), 432 (sobre la revocación de concesiones como potestad inherente del Estado frente al incumplimiento).

e) Violación de los derechos de las comunidades locales.³¹⁷

Art. 36. Revocatoria

La Asamblea Legislativa podrá revocar la concesión por razones de interés público debidamente calificadas, sin que ello genere responsabilidad patrimonial alguna para el Estado. La decisión deberá estar respaldada en dictámenes técnicos, ambientales y sociales emitidos por las entidades competentes.³¹⁸

Art. 37. Renuncia

El concesionario podrá renunciar a la concesión otorgada, previa autorización legislativa. En este caso, el concesionario estará obligado a garantizar la continuidad del servicio, realizar la entrega ordenada de los bienes y ejecutar las medidas de mitigación ambiental necesarias para evitar perjuicios a la población o al medio ambiente.³¹⁹

Art. 38. Reversión

Al extinguirse la concesión, por cualquier causa, todos los bienes, infraestructuras y derechos revertirán al Estado sin indemnización alguna, debiendo entregarse en condiciones que aseguren la continuidad y seguridad del servicio. La reversión garantizará que los bienes de dominio público se restituyan al Estado en beneficio de la colectividad.

³¹⁷ Comentario de la autora: La revocatoria por causales graves refuerza la supremacía del interés público sobre los intereses particulares, especialmente frente a incumplimientos que afectan derechos ambientales y sociales.

³¹⁸ Comentario de la autora: La facultad de la Asamblea Legislativa para revocar concesiones asegura un control político y democrático, evitando la concentración de decisiones en órganos meramente administrativos.

³¹⁹ Comentario de la autora: La renuncia reconoce la autonomía del concesionario, pero garantiza que el interés público no se vea afectado por una interrupción repentina del servicio.

TÍTULO IX

INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS

Art. 39. Autoridad sancionadora.

La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) será la autoridad competente para conocer, calificar y sancionar las infracciones que se establecen en la presente Ley y en el contrato de concesión.

El procedimiento sancionatorio deberá observar lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos, garantizando en todo momento los principios de debido proceso, derecho de defensa y doble instancia. La SIGET podrá actuar de oficio, por denuncia ciudadana o por informes de auditoría remitidos por la Corte de Cuentas de la República o cualquier otra institución estatal facultada.³²⁰

Art. 40. Clasificación y causales de infracción.

Las infracciones cometidas por los concesionarios se clasifican en leves, graves y muy graves:³²¹

a) Leves:

³²⁰ El Salvador. *Ley de Procedimientos Administrativos*. Decreto Legislativo n.º 856. Diario Oficial n.º 30, tomo 418, 13 de febrero de 2018.

³²¹ Comentario de la autora: La tipificación de infracciones leves, graves y muy graves busca garantizar la proporcionalidad en el régimen sancionador, evitando la discrecionalidad y asegurando que cada conducta sea sancionada conforme a su nivel de afectación al interés público, al medio ambiente y a las comunidades.

Constituyen infracciones leves aquellas acciones u omisiones que, sin causar un impacto significativo al servicio o al medio ambiente, revelan incumplimientos formales o administrativos, tales como:³²²

1. Presentar informes técnicos o financieros fuera del plazo establecido.
2. No actualizar oportunamente los datos en el Registro Público de Concesiones Energéticas.
3. Incumplir obligaciones de publicidad o señalización de obras, siempre que no afecten la seguridad de la población.
4. Retrasos menores en el pago del canon concesional, no mayores a treinta días.

b) Graves:

Son infracciones graves aquellas que afectan la continuidad, calidad o seguridad del servicio, o que generan impactos sociales o ambientales relevantes, como:

1. Retrasos reiterados en la entrega de informes técnicos, financieros o ambientales.
2. Falta de implementación o cumplimiento parcial de los planes de mitigación ambiental aprobados.
3. Alteración de mediciones, registros o datos suministrados a la autoridad reguladora.
4. Afectaciones al servicio eléctrico que generen interrupciones mayores a veinticuatro horas sin justificación técnica suficiente.
5. Retrasos en el pago del canon concesional superiores a treinta días e inferiores a noventa.

³²² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, *Sentencia de inconstitucionalidad n.º 37-2000, 30 de agosto de 2001* (criterio sobre la necesidad de proporcionalidad y control judicial de las sanciones administrativas).

6. Resistencia u obstrucción a la labor de fiscalización de la SIGET o de otras entidades de control.

c) Muy graves:

Constituyen infracciones muy graves ³²³aquellas conductas que ponen en riesgo el interés público, la sostenibilidad ambiental o los derechos fundamentales de las comunidades, tales como:³²⁴

1. Provocar daños ambientales irreparables o incumplir gravemente las medidas de restauración ordenadas.
2. Suspender la prestación del servicio sin causa justificada.
3. Cometer fraude, ocultamiento de información relevante o manipulación intencional de datos técnicos, financieros o ambientales.
4. Incumplir reiterada y deliberadamente las condiciones esenciales del contrato de concesión.
5. Realizar modificaciones sustanciales al proyecto concesionado sin autorización de la autoridad competente.
6. Violar derechos de comunidades locales, incluidos los derivados de consulta ciudadana, compensación social y seguridad territorial.³²⁵
7. No pago del canon concesional por más de noventa días consecutivos.

³²³ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. (Buenos Aires: La Ley, 2011), 463 (señala que la diferenciación de infracciones en niveles de gravedad permite aplicar sanciones proporcionales y evitar arbitrariedades en la actuación administrativa).

³²⁴ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo, t. III-B* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998), 514 (sobre las infracciones concesionales y la posibilidad de extinción por incumplimiento reiterado).

³²⁵ Comentario de la autora: La incorporación de infracciones muy graves relacionadas con la violación de derechos de comunidades locales responde a la necesidad de proteger el componente social de las concesiones energéticas, incorporando un enfoque de justicia ambiental y social que trasciende el mero control técnico.

Art. 41. Sanciones aplicables.

Las infracciones tipificadas serán sancionadas de la siguiente forma:³²⁶

a) Leves:

1. Amonestación escrita con carácter público.
2. Multa de hasta cien (100) salarios mínimos del sector comercio y servicios.
3. En caso de reincidencia, conversión automática a infracción grave.

b) Graves:

1. Multa de hasta el cinco por ciento (5%) de los ingresos anuales declarados por el concesionario.
2. Suspensión temporal de la concesión hasta por seis meses.
3. Exigencia de garantías adicionales para asegurar el cumplimiento de obligaciones contractuales.
4. Obligación de indemnizar a usuarios afectados por interrupciones no justificadas del servicio.

c) Muy graves:

1. Multa de hasta el diez por ciento (10%) de los ingresos anuales del concesionario.

³²⁶ Comentario de la autora: El régimen sancionador busca ser disuasivo y proporcional, asegurando que las sanciones no sean simbólicas, sino que tengan un efecto real en la conducta de los concesionarios. La previsión de sanciones económicas vinculadas al porcentaje de ingresos garantiza que estas se adecuen a la capacidad económica de cada empresa, evitando la ineficacia de multas fijas.

2. Inhabilitación para participar en futuros procesos concesionales hasta por diez (10) años.³²⁷

3. Revocatoria definitiva de la concesión, sin responsabilidad alguna para el Estado.³²⁸

Art. 42. Principios sancionatorios.

El régimen sancionador aplicable a las concesiones energéticas se regirá por los principios de legalidad, tipicidad³²⁹, proporcionalidad, presunción de inocencia, non bis in ídem y debido proceso.³³⁰

Toda sanción deberá estar fundada en resolución debidamente motivada, ser proporcional a la gravedad de la infracción, publicarse en el Registro Público de Concesiones Energéticas y quedar sujeta a los recursos administrativos y judiciales previstos en la ley.

El procedimiento administrativo sancionador se tramitará conforme a las disposiciones de la presente ley y, supletoriamente, en todo lo no regulado expresamente, de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos, garantizando en todo caso el derecho de audiencia, defensa, contradicción y prueba del concesionario.

³²⁷ Colombia, *Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios*, Diario Oficial n.º 41.433, 11 de julio de 1994, arts. 81–87 (introduce sanciones proporcionales que incluyen multas, suspensión e inhabilitación).

³²⁸ Comentario de la autora: La incorporación de sanciones como la revocatoria definitiva o la inhabilitación para futuros procesos responde a la necesidad de proteger el interés público y garantizar que los infractores graves no puedan reincidir en actividades concesionales, siguiendo experiencias comparadas como las de Chile y Colombia.

³²⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de inconstitucionalidad acumulada 33-2000 y 37-2000, 30 de agosto de 2001 (establece que toda sanción administrativa debe respetar los principios de tipicidad y proporcionalidad).

³³⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, t. II, 2.ª ed. (Madrid: Lustel, 2009), 765–767 (expone que la potestad sancionadora de la Administración está sujeta a estrictos principios constitucionales como legalidad, tipicidad y proporcionalidad).

TÍTULO X

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Art. 43. Participación académica y técnica

La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) podrá solicitar el apoyo de universidades, centros de investigación, colegios profesionales y organismos internacionales especializados para la emisión de dictámenes técnicos, ambientales, económicos y sociales vinculados a los procesos de concesión energética. Estos aportes tendrán carácter consultivo y no sustituirán las competencias exclusivas de la autoridad concedente.³³¹ Con ello se busca incorporar conocimiento científico y técnico actualizado, promoviendo la toma de decisiones basadas en evidencia y fortaleciendo la legitimidad de los procesos concesionales.

Art. 44. Educación y sensibilización comunitaria

Todo concesionario estará obligado a implementar programas de educación y sensibilización en las comunidades cercanas al proyecto,³³² en coordinación con el MARN, sobre el uso responsable de recursos naturales y la protección ambiental.³³³

³³¹ Comentario de la autora: La previsión de un carácter consultivo para estos dictámenes respeta el principio de legalidad y asegura que la decisión última permanezca en la autoridad concedente, pero enriquecida con criterios científicos que permitan garantizar sostenibilidad ambiental y seguridad energética.

³³² Comentario de la autora: La inclusión de programas de educación ambiental en las comunidades aledañas constituye un mecanismo de prevención de conflictos y de construcción de ciudadanía ambiental, lo que fortalece la aceptación social de los proyectos concesionales.

³³³ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General, T. II, 2.ª ed.* (Madrid: Lustel, 2009), 452 (resalta la importancia de la participación informada de la ciudadanía en los procedimientos administrativos de carácter ambiental).

Art. 45. Fondo especial para sostenibilidad energética

Créase el Fondo Especial para la Sostenibilidad Energética, el cual será administrado por el Ministerio de Hacienda y nutrido con los cánones concesionales, multas aplicadas a los concesionarios y otros ingresos derivados de la aplicación de esta Ley.³³⁴ Los recursos de dicho fondo deberán destinarse prioritariamente a proyectos de electrificación rural, desarrollo de energías renovables, restauración de ecosistemas intervenidos y fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de regulación y fiscalización. La gestión del fondo será pública, sujeta a auditoría de la Corte de Cuentas de la República, y publicada de manera periódica en el portal digital de transparencia gubernamental.

Art. 46. Coordinación internacional

La SIGET estará facultada para celebrar convenios de cooperación con organismos internacionales, entidades homólogas de la región centroamericana y otros países, con el objeto de intercambiar buenas prácticas, asistencia técnica, experiencias regulatorias y financiamiento para proyectos de sostenibilidad energética.³³⁵

Estos convenios deberán ser compatibles con los compromisos internacionales asumidos por El Salvador, en particular los derivados del Acuerdo de París y de los procesos de integración energética regional en el marco del SICA. La cooperación internacional constituye un elemento

³³⁴ Comentario de la autora: La creación de un fondo especial representa un instrumento de justicia distributiva, asegurando que los beneficios económicos derivados de la explotación de bienes públicos retornen en forma de inversión social, ambiental y energética a la población.

³³⁵ Comentario de la autora: La cooperación internacional en materia de concesiones energéticas no solo amplía las capacidades institucionales, sino que también permite al país alinearse con los compromisos de transición energética y cambio climático que exigen respuestas conjuntas a nivel regional y global.

estratégico para fortalecer la soberanía energética, atraer inversiones responsables y garantizar la transición hacia un modelo bajo en carbono.³³⁶

Art. 47. Solución de controversias.

Las controversias que surjan con motivo de la interpretación, ejecución, modificación, terminación o efectos derivados de los contratos de concesión energética, así como los conflictos entre concesionarios, comunidades y autoridades, deberán resolverse bajo un marco jurídico claro, previsible y en estricto respeto a los principios de legalidad, transparencia y acceso a la justicia.³³⁷

Para tales efectos:

a) Recursos administrativos. Todo concesionario o tercero con interés legítimo podrá interponer los recursos previstos en la Ley de Procedimientos Administrativos y demás normativa aplicable, frente a los actos y resoluciones emitidas por la SIGET, y la DOT u otra autoridad competente.³³⁸

b) Jurisdicción contencioso-administrativa. Contra las resoluciones definitivas de las autoridades administrativas en materia concesional procederá la acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los términos establecidos por la Constitución y la Ley de la Jurisdicción

³³⁶ Comentario de la autora: la integración regional y la cooperación internacional son fundamentales para que El Salvador no quede rezagado en la transición energética global. Este artículo se inspira en experiencias de Chile y Costa Rica, donde los marcos normativos han incorporado estándares de sostenibilidad con respaldo internacional.

³³⁷ Comentario de la autora: La inclusión de mecanismos múltiples de solución de controversias busca garantizar un equilibrio entre la seguridad jurídica de los inversionistas y la defensa del interés público, evitando la judicialización innecesaria de los conflictos concesionales.

³³⁸ El Salvador, *Ley de Procedimientos Administrativos*, Decreto Legislativo n.º 856, Diario Oficial n.º 30, tomo 418, 13 de febrero de 2018.

Contencioso-Administrativa, asegurando el control judicial de los actos de la Administración.

c) Arbitraje. De común acuerdo entre las partes, podrá pactarse el sometimiento a arbitraje de carácter nacional o internacional para resolver las controversias de carácter técnico, económico o contractual que se deriven de la concesión. El arbitraje deberá realizarse conforme a la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje, sin perjuicio de la competencia exclusiva de los tribunales nacionales en lo relativo a la legalidad y validez de los actos administrativos de otorgamiento de concesiones.

a) Mediación y consulta comunitaria. En los casos en que se vean directamente afectadas las comunidades locales por el desarrollo de proyectos energéticos, se privilegiarán los mecanismos de diálogo, mediación y consulta como vías preventivas de solución de conflictos, incorporando a representantes comunitarios y de la sociedad civil en el proceso.³³⁹

Art. 48. Control parlamentario posterior de las concesiones energéticas.

La Asamblea Legislativa ejercerá un control parlamentario posterior sobre las concesiones energéticas aprobadas, con el objeto de verificar el cumplimiento de las condiciones esenciales del contrato concesional, la protección del interés público y la correcta gestión de los bienes públicos concesionados.

Para tal efecto:

³³⁹ Comentario de la autora: este inciso busca garantizar que la participación de las comunidades en los procesos concesionales no sea meramente formal, sino que constituya un espacio real de mediación y prevención de conflictos socioambientales.

a) La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) deberá remitir anualmente a la Asamblea Legislativa un informe técnico sobre la ejecución de cada concesión energética, incluyendo el cumplimiento de obligaciones contractuales, regulatorias y ambientales;

b) La Corte de Cuentas de la República (CCR) presentará informes periódicos de fiscalización financiera y patrimonial, relativos a la gestión económica de las concesiones y al uso de los bienes públicos involucrados; y

c) La Asamblea Legislativa, a través de la comisión competente, podrá requerir información adicional, formular recomendaciones y dar seguimiento a las observaciones contenidas en los informes, sin perjuicio de las competencias propias de los órganos ejecutivos y de control.

El ejercicio de este control no implicará la administración directa de las concesiones ni la sustitución de las funciones técnicas de las autoridades competentes, y se realizará con respeto al principio de separación de funciones.

TÍTULO XI

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Art. 49. Régimen supletorio

En todo lo no previsto en la presente Ley, ³⁴⁰serán aplicables de manera supletoria las disposiciones contenidas, la Ley General de Recursos Hídricos,

³⁴⁰ Comentario de la autora: La cláusula de supletoriedad busca integrar la presente ley al ordenamiento administrativo vigente, evitando vacíos normativos y garantizando la aplicación de los principios de legalidad, sostenibilidad y transparencia, sin afectar el carácter especial del régimen concesional energético.

la Ley de Compras Públicas y, en lo pertinente, la normativa de contratación administrativa y contencioso-administrativa vigente.

En caso de conflicto entre estas normas, prevalecerá la interpretación que garantice la supremacía del interés público, la sostenibilidad ambiental y la continuidad del servicio energético.³⁴¹

Art. 50. Concesiones vigentes

Las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley continuarán rigiéndose por los términos en que fueron aprobadas; no obstante, deberán adecuarse progresivamente a las disposiciones de esta Ley en un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de su vigencia.³⁴²

La SIGET y la Dirección de Ordenamiento Territorial en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente emitirán lineamientos de transición para armonizar los contratos existentes con las nuevas disposiciones, garantizando que los concesionarios cumplan con estándares ambientales, sociales y de transparencia equivalentes a los aquí establecidos.³⁴³

³⁴¹ Comentario de la autora: Este artículo pretende asegurar la coherencia del régimen jurídico de concesiones energéticas, evitando vacíos normativos y reforzando la interpretación pro ambiente y pro interés público en caso de conflicto de normas.

³⁴² El Salvador. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia de inconstitucionalidad n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012. En esta sentencia, la Sala destacó la obligación de que toda concesión sobre bienes de dominio público se otorgue con plazos definidos y bajo control legislativo, lo que fundamenta la necesidad de armonizar contratos previos a la nueva Ley con los principios constitucionales vigentes.

³⁴³ Comentario de la autora: La disposición contenida en este artículo busca equilibrar la seguridad jurídica de los concesionarios con la obligación del Estado de armonizar los contratos a los nuevos estándares legales. El plazo de dos años constituye un período razonable que permite la adaptación. progresiva, evitando tanto la ruptura inmediata de los contratos vigentes como la perpetuación de prácticas contrarias a los principios de sostenibilidad, transparencia y responsabilidad social que inspiran esta Ley.

Art. 51. Reglamentación

El presidente de la República emitirá el reglamento de esta Ley en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Dicho reglamento desarrollará los aspectos necesarios para garantizar la correcta aplicación de esta Ley.

La elaboración del reglamento deberá incluir procesos de consulta pública con instituciones académicas, comunidades locales, organizaciones sociales y representantes del sector energético.³⁴⁴

Art. 52. Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.³⁴⁵

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO, SAN SALVADOR, EL SALVADOR.

En síntesis, las propuestas aquí presentadas no constituyen únicamente un ejercicio académico, sino una hoja de ruta viable para la modernización del régimen concesional energético en El Salvador. La aprobación de una Ley General de Concesiones Energéticas permitiría superar la actual fragmentación normativa, reducir la discrecionalidad administrativa y consolidar un sistema transparente y participativo, en el que la inversión privada se articule con la protección del interés público y del medio ambiente. Con ello, el país avanzaría hacia un modelo de gobernanza energética

³⁴⁴ Comentario de la autora: la consulta pública en la elaboración del reglamento asegura un proceso democrático y participativo, evitando que la reglamentación se limite a un ejercicio burocrático sin legitimidad social.

³⁴⁵ El Salvador, Constitución de la República de El Salvador, Decreto n.º 38, Diario Oficial n.º 234, tomo 281, 16 de diciembre de 1983, art. 131, ordinal 30º.

sostenible, democrático y eficiente, capaz de responder a los desafíos del siglo XXI y de garantizar que los recursos estratégicos del Estado se gestionen siempre en beneficio de la colectividad.

4.2 Fortalecimiento regulatorio del sector energético

La eficacia del régimen concesional no solo depende de la existencia de normas claras, sino también de la capacidad institucional del Estado para garantizar su cumplimiento. En El Salvador, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la Dirección General de Energía, Hidrocarburos y Minas (DGEHM) y la Corte de Cuentas de la República (CCR) ejercen competencias relevantes en la materia. Sin embargo, la práctica ha demostrado que estas instituciones enfrentan limitaciones técnicas, que reducen su capacidad de control.

Los autores García de Enterría, y Fernández, advierten que el Estado debe mantener una estructura institucional dotada de medios técnicos, financieros y humanos suficientes para ejercer un control real sobre la gestión de las concesiones, evitando la “captura regulatoria” por parte de los concesionarios.³⁴⁶

a) SIGET

La SIGET es el ente regulador principal del sector eléctrico, con atribuciones para autorizar permisos, supervisar el cumplimiento de normas técnicas y velar por la calidad del servicio. No obstante, sus recursos humanos y financieros suelen ser insuficientes para dar seguimiento a todos los proyectos concesionales.

³⁴⁶ García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, 19.ª ed. Madrid: Civitas, 2016, 507–509.

b) DGEHM

La DGEHM, adscrita al Ministerio de Economía, juega un papel en la formulación y ejecución de la política energética. Sin embargo, sus competencias en materia de concesiones no están claramente delimitadas, lo que provoca duplicidades con la SIGET. Esto dificulta la planificación de largo plazo. Para superar esta debilidad, se propone la creación de un sistema de ventanilla única, en el que la DGEHM y la SIGET coordinen sus funciones y presenten dictámenes técnicos conjuntos sobre las solicitudes de concesión.

c) Corte de Cuentas de la República

La CCR fiscaliza la ejecución financiera de los contratos, pero no cuenta con una unidad técnica especializada en concesiones energéticas. En comparación, en Chile, la Contraloría General de la República realiza auditorías integrales sobre proyectos concesionales, incluyendo impacto económico, técnico y ambiental.³⁴⁷

En síntesis, el panorama regulatorio del sector energético salvadoreño revela una institucionalidad con capacidades limitadas, ponen en evidencia la necesidad de reformas y nuevas leyes, que fortalezcan la coordinación interinstitucional, doten de mayores recursos a los entes reguladores y amplíen el enfoque de fiscalización hacia un modelo integral y sostenible.

4.3 Promoción de un modelo concesionario sostenible

El tránsito hacia un modelo concesionario sostenible implica superar la visión tradicional que concibe la concesión únicamente como un instrumento para atraer inversión privada. En el caso de El Salvador, donde los proyectos

³⁴⁷ Chile. Contraloría General de la República. *Informe de Auditoría a Proyectos Concesionados 2018*. Santiago, 2019.

hidroeléctricos y geotérmicos representan pilares de la matriz energética, resulta indispensable que el régimen concesional incorpore de manera obligatoria criterios de sostenibilidad ambiental, justicia social y participación ciudadana, de modo que el aprovechamiento de recursos estratégicos se realice con pleno respeto al interés general.

a) Cláusulas ambientales obligatorias

Cada concesión debería incluir un plan integral de gestión ambiental, aprobado como requisito previo al otorgamiento del contrato. Dicho plan debería contemplar:

- a)** Medidas de mitigación del impacto en ríos, cuencas y ecosistemas;
- b)** Compromisos de compensación a comunidades afectadas;
- c)** Programas de restauración ambiental al concluir la concesión, y;
- d)** Garantías financieras (fianzas o pólizas ambientales) para cubrir posibles daños.

En Colombia, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) exige este tipo de garantías para todo proyecto energético, lo que asegura un respaldo económico frente a eventuales incumplimientos³⁴⁸. La incorporación de esta medida en El Salvador fortalecería la seguridad jurídica y el cumplimiento del artículo 117 de la Constitución, que protege el derecho a un medio ambiente sano.

³⁴⁸ Colombia. *Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente*. Diario Oficial n.º 41.146, 22 de diciembre de 1993.

b) Participación ciudadana vinculante

Un modelo concesionario sostenible debe fortalecer espacios efectivos de participación ciudadana en las comunidades directamente afectadas. Esto supone consultas públicas previas, audiencias dentro del procedimiento legislativo y mecanismos de rendición de cuentas durante la ejecución de la concesión. En Costa Rica, la Ley Orgánica del Ambiente contempla la participación ciudadana como requisito previo a la aprobación de proyectos de gran impacto³⁴⁹. La aplicación de este principio en El Salvador no solo reforzaría la legitimidad de las concesiones, sino que contribuiría a fortalecer la gobernanza energética.

c) Equilibrio económico-financiero

La sostenibilidad del régimen concesional no puede desvincularse del principio de equilibrio económico-financiero, que garantiza que el concesionario pueda recuperar su inversión bajo condiciones razonables, pero sin sacrificar el interés público. En España, la Ley de Contratos del Sector Público establece mecanismos de revisión del contrato para mantener el equilibrio económico cuando se presentan circunstancias extraordinarias³⁵⁰. Incluir esta cláusula en las concesiones salvadoreñas evitaría litigios prolongados y aseguraría un reparto justo de riesgos entre el Estado y los particulares.

d) Incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La modernización del régimen concesional debe alinearse con los compromisos internacionales de El Salvador en materia de sostenibilidad, especialmente los ODS 7 (energía asequible y no contaminante), 13 (acción

³⁴⁹ Costa Rica. *Ley Orgánica del Ambiente*. Ley n.º 7554. Diario Oficial La Gaceta, 4 de octubre de 1995.

³⁵⁰ España. *Ley de Contratos del Sector Público*. Ley n.º 9/2017. BOE n.º 272, 9 de noviembre de 2017.

por el clima) y 16 (instituciones sólidas y transparentes). Esto implica que toda concesión hidroeléctrica o geotérmica debería ser evaluada no solo en términos técnicos y económicos, sino también en su contribución a la agenda de desarrollo sostenible, integrando indicadores de reducción de emisiones, acceso equitativo a la energía y transparencia en la gestión.

e) Propuesta de un modelo mixto de supervisión

Finalmente, se recomienda la creación de un mecanismo de supervisión mixto, integrado por el Estado, los concesionarios y representantes de las comunidades afectadas. Cassagne sostiene que la incorporación de la sociedad civil en la fiscalización de las concesiones constituye un instrumento complementario al control estatal, pues refuerza la transparencia y el equilibrio entre los intereses públicos y privados.³⁵¹

Este modelo, inspirado en experiencias de gobernanza participativa en América Latina, permitiría establecer comités de seguimiento de las concesiones, con acceso a información técnica y facultades para emitir recomendaciones vinculantes en materia social y ambiental.

f) Enfoque de justicia energética

La promoción de un modelo concesionario sostenible exige incorporar el principio de justicia energética como eje transversal del régimen. Este enfoque reconoce que el acceso a la energía no debe depender exclusivamente de criterios económicos o técnicos, sino que constituye un derecho fundamental vinculado al desarrollo humano, la equidad social y la dignidad de las personas.

³⁵¹ Cassagne, Juan Carlos. *El Régimen de las Concesiones de Servicios Públicos*, 5.^a ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2007, 355–357.

En este sentido, las concesiones energéticas deben diseñarse para garantizar que todos los sectores de la población, especialmente los más vulnerables, puedan acceder a energía asequible, segura y sostenible. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia n.º 50-2010/51-2010, vinculó el derecho a un medio ambiente sano con la obligación estatal de asegurar el acceso equitativo a los recursos naturales esenciales, entre ellos la energía, como parte del contenido sustantivo del derecho al desarrollo humano.³⁵²

En el contexto salvadoreño, esto implica que los contratos de concesión incluyan cláusulas que aseguren tarifas diferenciadas para comunidades rurales o en situación de pobreza energética, así como inversiones obligatorias en infraestructura local, electrificación rural y programas de capacitación técnica. Además, se debe fomentar la participación de estas comunidades en la planificación energética, permitiéndoles incidir en la definición de prioridades y en la fiscalización de los proyectos. La justicia energética, por tanto, no solo amplía el alcance del régimen concesional, sino que lo transforma en una herramienta de inclusión social y redistribución equitativa de los beneficios del desarrollo.

g) Auditoría ambiental y social periódica

La sostenibilidad de las concesiones energéticas no puede limitarse a la etapa de adjudicación, sino que debe mantenerse durante toda la vigencia del contrato. Para ello, se propone la implementación de auditorías ambientales y sociales periódicas, realizadas por entidades independientes y con participación ciudadana.

³⁵² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia n.º 50-2010/51-2010*, 18 de mayo de 2015.

Estas auditorías permitirían evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los concesionarios en materia de mitigación ambiental, compensación social y transparencia operativa. El autor Cassagne resalta que la potestad de fiscalización estatal debe ejercerse de manera constante durante toda la vida del contrato concesional, como garantía de cumplimiento del interés general y de los fines públicos que motivaron su otorgamiento.³⁵³

Se recomienda que dichas auditorías se realicen cada dos años, con informes públicos accesibles en plataformas digitales, garantizando así la transparencia y el escrutinio social. Los actores involucrados deberían incluir universidades, organizaciones no gubernamentales, líderes comunitarios y entes reguladores, fortaleciendo la legitimidad técnica y social del proceso. Además, los resultados de las auditorías deben tener efectos vinculantes, permitiendo la corrección de desviaciones, la aplicación de sanciones y, en casos graves, la revisión de cláusulas contractuales. Este mecanismo consolidaría una cultura de fiscalización efectiva en el régimen concesional.

h) Mecanismos de resolución de conflictos

La ejecución de proyectos energéticos concesionados puede generar tensiones entre comunidades, empresas y el Estado, especialmente cuando existen impactos ambientales o sociales significativos. Para prevenir la judicialización excesiva y promover soluciones consensuadas, se propone la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC) especializados en temas socioambientales.

³⁵³ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 496–499.

En conclusión, la promoción de un modelo concesionario sostenible constituye el paso definitivo para modernizar el régimen energético en El Salvador. Las propuestas formuladas tales como la incorporación de cláusulas ambientales obligatorias, participación ciudadana vinculante, mecanismos de equilibrio económico-financiero, alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y creación de un sistema mixto de supervisión buscan garantizar que la explotación de los recursos hidroeléctricos y geotérmicos se realice bajo un marco de transparencia, justicia ambiental y supremacía del interés general.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 7 impulsa el acceso universal a la energía asequible, segura, sostenible y moderna, estableciendo la obligación de los Estados de articular sus políticas energéticas con los principios de justicia ambiental y equidad intergeneracional.³⁵⁴

Al adoptar estas medidas, El Salvador no solo atendería las exigencias constitucionales de legalidad y protección ambiental, sino que también se alinearía con las mejores prácticas internacionales, consolidando un régimen concesional que combine seguridad jurídica, sostenibilidad y legitimidad democrática. De esta manera, el país estaría en condiciones de transformar las concesiones energéticas en verdaderas herramientas de desarrollo sostenible, cerrando con éxito el círculo de las reformas normativas, regulatorias e institucionales analizadas en este capítulo.

El análisis desarrollado en este capítulo ha permitido identificar y formular un conjunto de propuestas para fortalecer el régimen de concesiones hidroeléctricas y geotérmicas en El Salvador, estructuradas en tres ejes:

³⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015, Objetivo 7.

reformas normativas, fortalecimiento institucional y promoción de un modelo sostenible. En concordancia con lo que La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia n.º 28-2008,³⁵⁵ en la que reiteró la obligación del legislador de garantizar que las concesiones energéticas se rijan por principios de legalidad, temporalidad y sostenibilidad, asegurando un equilibrio entre inversión privada y control estatal.

En primer lugar, se subrayó la necesidad de aprobar una Ley General de Concesiones Energéticas, que unifique la normativa dispersa y asegure procesos transparentes, con control parlamentario, plazos definidos y obligaciones ambientales y sociales vinculantes.

En segundo lugar, se destacó la urgencia de robustecer a las instituciones reguladoras, especialmente a la SIGET, la DGEHM y la Corte de Cuentas, mediante mayor autonomía técnica, coordinación interorgánica y unidades especializadas en auditoría de concesiones.

Finalmente, se planteó la construcción de un modelo concesionario sostenible, basado en la justicia ambiental, la participación ciudadana y el equilibrio económico-financiero, alineado con los principios constitucionales y con los compromisos internacionales del país.

Esta investigación ha demostrado, que el fortalecimiento del régimen concesional no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para garantizar un desarrollo energético transparente, legítimo y sostenible, en el que la inversión privada se articule armónicamente con la protección de los

³⁵⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia n.º 28-2008*, 27 de junio de 2012.

recursos naturales y los derechos de las comunidades locales. Solo mediante la integración de un marco jurídico coherente, un aparato regulador eficaz y un modelo concesional social y ambientalmente responsable, El Salvador podrá consolidar un régimen concesional moderno que combine seguridad jurídica, sostenibilidad y supremacía del interés público, cumpliendo así con los principios fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo tal como lo afirma Cassagne que la modernización del régimen concesional requiere no solo una actualización legislativa, sino también el fortalecimiento de las instituciones encargadas de supervisar y fiscalizar la ejecución contractual, como garantía del interés público.³⁵⁶

³⁵⁶ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: Parte General*, 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, 512–517.

CONCLUSIONES

El estudio desarrollado en esta tesis ha permitido confirmar que el régimen de concesiones energéticas en El Salvador presenta vacíos normativos, debilidades institucionales y riesgos socioambientales, lo que genera inseguridad jurídica para el Estado, los inversionistas y las comunidades. La inexistencia de una ley integral, la fragmentación normativa y la limitada capacidad de las entidades fiscalizadoras constituyen obstáculos para consolidar un modelo concesional transparente y sostenible.

Se concluye que la Constitución de la República, establece las bases para que las concesiones se rijan por los principios de legalidad, temporalidad, sostenibilidad y supremacía del interés general. No obstante, la práctica ha mostrado deficiencias en la aplicación de estos principios, situación que ha sido advertida por la jurisprudencia constitucional, especialmente en las sentencias 20-2008 y 28-2008, que corrigieron intentos de otorgar concesiones sin autorización legislativa o con carácter indefinido.

Asimismo, la doctrina y la experiencia comparada particularmente de España, Chile, Colombia y Costa Rica demuestran que un régimen concesional exitoso requiere de normas claras, procedimientos uniformes, cláusulas ambientales vinculantes y reguladores fuertes e independientes. Estas lecciones resultan de gran utilidad para orientar reformas en El Salvador.

Finalmente, se concluye que las concesiones energéticas, lejos de ser un simple mecanismo contractual, constituyen una técnica jurídico-pública de colaboración entre el Estado y los particulares, cuyo fin último debe ser el beneficio colectivo. En consecuencia, avanzar hacia un modelo concesionario moderno, transparente y sostenible no solo es una necesidad legal y

administrativa, sino una condición indispensable para garantizar la seguridad energética, la protección de los recursos naturales y el cumplimiento de los compromisos internacionales de desarrollo sostenible.

RECOMENDACIONES

1. Aprobación de una Ley General de Concesiones Energéticas.

Se recomienda a la Asamblea Legislativa impulsar la elaboración de una normativa integral que unifique y sistematice las disposiciones actuales, hoy dispersas en la Ley General de Electricidad, la Ley Reguladora para el Otorgamiento de Concesiones en Pequeña Escala y otras normas sectoriales. Esta ley debe establecer con claridad los procedimientos, plazos, requisitos y obligaciones ambientales y sociales.

2. Fortalecimiento de las instituciones reguladoras.

Es indispensable dotar a la SIGET, la DGEHM y la Corte de Cuentas de la República de mayores recursos técnicos, humanos y financieros, así como establecer mecanismos de coordinación interinstitucional y ventanilla única para evitar duplicidades.

3. Creación de mecanismos de control parlamentario posterior.

La Asamblea Legislativa deberá implementar un sistema de seguimiento anual a las concesiones energéticas aprobadas, mediante informes periódicos remitidos por la SIGET y la CCR, garantizando así la rendición de cuentas durante toda la vigencia del contrato concesional.

4. Incorporación de cláusulas ambientales y sociales obligatorias.

Todo contrato concesional debe contener planes de mitigación, compensación y restauración, respaldados por garantías financieras que permitan cubrir eventuales daños ambientales y sociales.

5. Participación ciudadana vinculante.

Se recomienda institucionalizar procesos de consulta pública en comunidades directamente afectadas por proyectos hidroeléctricos o geotérmicos, a fin de garantizar legitimidad democrática.

6. Alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El régimen concesional salvadoreño debería ajustarse a la Agenda 2030, particularmente a los ODS 7, 13 y 16, asegurando que toda concesión contribuya al acceso a energía limpia, a la acción climática y al fortalecimiento institucional.

BIBLIOGRAFÍA

I. Doctrina

1. Cassagne, Juan Carlos. Derecho administrativo: Parte general. 10.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2011.
2. Cassagne, Juan Carlos. Derecho administrativo. T. II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011.
3. Cassagne, Juan Carlos. El régimen de las concesiones de servicios públicos. 5.^a ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2007.
4. Duguit, Léon. Traité de droit constitutionnel. T. III. Paris: Fontemoing, 1911.
5. Fernández Ruiz, Jorge. Derecho administrativo y administración pública. 4.^a ed. México: Porrúa, 2011.
6. Fernández Vásquez, Emilio. Diccionario de derecho público. Buenos Aires: Astrea, 1981.
7. Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 28.^a ed. México: Porrúa, 1989.
8. García de Enterría, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder. Madrid: Civitas, 2009.
9. García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. Curso de derecho administrativo. 17.^a ed. Madrid: Civitas, 2015.
10. García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. Curso de derecho administrativo. 19.^a ed. Madrid: Civitas, 2016.
11. García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. Curso de derecho administrativo. Vol. I. Madrid: Civitas, 2019.
12. Garrido Falla, Fernando. Tratado de derecho administrativo. T. I. Madrid: Civitas, 1994.
13. Garrido Falla, Fernando. Tratado de derecho administrativo. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2004.

14. Garrido Falla, Fernando. Tratado de derecho administrativo. T. II. 12.^a ed. Madrid: Tecnos, 2006.
15. Hauriou, Maurice. Précis de droit administratif et de droit public. Paris: Sirey, 1927.
16. Lund, John W. "Geothermal Energy Development and Environmental Impact." *Renewable Energy* 10, n.º 2–3 (1997): 403–412.
17. Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. T. III. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.
18. Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. T. III-A. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.
19. Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.
20. Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. T. III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000.
21. Martínez Morales, Rafael. Derecho administrativo: primero y segundo curso. 1.^a ed. México: Oxford, 1999.
22. Olivera Toro, Jorge. Manual de derecho administrativo. 5.^a ed. México: Porrúa, 1988.
23. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. Principios de derecho administrativo general. T. II. 2.^a ed. Madrid: Iustel, 2009.
24. Sayagués Laso, Enrique. Tratado de derecho administrativo. T. III. 2.^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1998.
25. Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. T. II. México: Porrúa, 1988.
26. Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho administrativo. T. III. Buenos Aires: Tipografía Editorial Argentina, 1951.
27. Zanobini, Guido. Corso di diritto amministrativo. Vol. I. Milán: Giuffrè, 1958.

28. Zanobini, Guido. Curso de derecho administrativo. T. II. Milán: Giuffrè, 1958.
29. Zanobini, Guido. Curso de derecho administrativo. T. II. Madrid: Reus, 1954.

II. Jurisprudencia

1. El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad acumulada n.º 33-2000 y 37-2000. San Salvador, 30 de agosto de 2001.
2. El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad n.º 21-2009. San Salvador, 15 de diciembre de 2010.
3. El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad n.º 20-2008. San Salvador, 14 de marzo de 2012.
4. El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad n.º 28-2008. San Salvador, 27 de junio de 2012.
5. El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad acumulada n.º 50-2010/51-2010. San Salvador, 18 de mayo de 2015.

III. Legislación nacional

1. El Salvador. Asamblea Legislativa. Constitución de la República de El Salvador. Decreto n.º 38. Diario Oficial n.º 234, t. 281 (16 de diciembre de 1983).
2. El Salvador. Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo n.º 137, creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) (18 de septiembre de 1948).
3. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley General de Electricidad. Decreto Legislativo n.º 843. Diario Oficial n.º 201, t. 333 (25 de octubre de 1996).
4. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones. Decreto Legislativo n.º 808. Diario Oficial n.º 189, t. 333 (9 de octubre de 1996).
5. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley de Medio Ambiente. Decreto Legislativo n.º 233. Diario Oficial n.º 79, t. 339 (4 de mayo de 1998).
6. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Legislativo n.º 534. Diario Oficial n.º 70, t. 391 (8 de abril de 2011).
7. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley de Concesión del Puerto de La Unión Centroamericana. Decreto Legislativo n.º 834 (26 de septiembre de 2011).

8. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley Reguladora para el Otorgamiento de Concesiones de Proyectos de Generación Eléctrica en Pequeña Escala. Decreto Legislativo n.º 460. Diario Oficial n.º 178, t. 400 (26 de septiembre de 2013).
9. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley de Procedimientos Administrativos. Decreto Legislativo n.º 856. Diario Oficial n.º 30, t. 418 (13 de febrero de 2018).
10. El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley de Compras Públicas. Decreto Legislativo n.º 652. Diario Oficial n.º 43, t. 438 (2 de marzo de 2023).

IV. Fuente histórica

1. El Salvador. Código de Minería de 1881 y Código Fiscal de 1882. Archivos del Ministerio de Economía, Sección de Legislación Histórica.
2. Dirección General del Patrimonio Cultural de El Salvador. Inventario histórico de infraestructura portuaria: Puerto de Acajutla. San Salvador: Ministerio de Cultura, 2015.
3. González, Héctor Lindo. El ferrocarril en El Salvador: historia económica y política, 1882–1912. San Salvador: UCA Editores, 1999.
4. Lindo-Fuentes, Héctor. Weak foundations: The economy of El Salvador in the nineteenth century, 1821–1898. Berkeley: University of California Press, 1990.

V. Legislación comparada

1. Chile. Ministerio de Obras Públicas. Decreto con Fuerza de Ley n.º 900, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Diario Oficial (18 de diciembre de 1996).
2. Chile. Ley General de Servicios Eléctricos. Decreto con Fuerza de Ley n.º 4/2006. Diario Oficial (13 de marzo de 2007).
3. Colombia. Ley 99 de 1993, creación del Ministerio del Medio Ambiente. Diario Oficial n.º 41.146 (22 de diciembre de 1993).
4. Colombia. Ley 142 de 1994, régimen de los servicios públicos domiciliarios. Diario Oficial n.º 41.433 (11 de julio de 1994).
5. Colombia. Ley 143 de 1994, régimen para la generación y uso de energía eléctrica. Diario Oficial n.º 41.434 (11 de julio de 1994).
6. Costa Rica. Ley de Aguas, n.º 276. La Gaceta (27 de agosto de 1942).
7. Costa Rica. Ley General de la Administración Pública, n.º 6227. La Gaceta (2 de mayo de 1978).
8. Costa Rica. Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554. La Gaceta (4 de octubre de 1995).
9. España. Ley de Costas, Ley n.º 22/1988. Boletín Oficial del Estado n.º 181 (29 de julio de 1988).

10. España. Texto Refundido de la Ley de Aguas, Real Decreto Legislativo 1/2001. Boletín Oficial del Estado n.º 176 (24 de julio de 2001).

11. España. Ley de Contratos del Sector Público, Ley n.º 9/2017. Boletín Oficial del Estado n.º 272 (9 de noviembre de 2017).

VI. Otras fuentes

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Infraestructura y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2019.

2. Chile. Contraloría General de la República. Informe de auditoría a proyectos concesionados 2018. Santiago, 2019.

3. Chile. Ministerio de Obras Públicas. Memoria de concesiones de obras públicas 2019. Santiago, 2020.

4. El Salvador. Asamblea Legislativa. Informe especial sobre el Proyecto Hidroeléctrico El Chaparral. Diario Oficial (12 de junio de 2017).

5. Organización de las Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015).

6. Söderberg, A. "Necesidad de una política nacional en energía eléctrica con fuentes renovables." ECA n.º 683 (septiembre de 2005).

VII. Sitios web

1. Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). “Historia de la electrificación en El Salvador.” Consultado el 16 de septiembre de 2025. <http://www.cel.gob.sv/?categoria=16>.
2. Dirección General de Energía, Hidrocarburos y Minas (DGEHM). “Estadísticas energéticas.” Gobierno de El Salvador. Consultado el 9 de septiembre de 2025. <https://estadisticas.dgehm.gob.sv/>.
3. LaGeo, S.A. de C.V. “Historia de la geotermia en El Salvador.” Consultado el 16 de septiembre de 2025. <https://www.lageo.com.sv>.
4. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Informe del sector eléctrico en El Salvador. 2007.
5. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Manual de supervisión de concesiones energéticas. San Salvador: SIGET, 2019. Consultado el 16 de septiembre de 2025. <https://www.siget.gob.sv>.

ANEXO 1

Anexo 1.

Cuestionario aplicado a funcionario que se desempeñó como técnico de la Comisión de Concesiones de la Asamblea Legislativa

Objetivo: Recopilar información sobre los procedimientos, debilidades y propuestas de mejora en el régimen de concesiones energéticas.

Preguntas y respuestas:

1. ¿Cuál es el procedimiento que actualmente sigue la Asamblea Legislativa para conocer concesiones energéticas?

R: "Se revisa el expediente remitido por el Ejecutivo o la SIGET. No hay un reglamento interno detallado; cada comisión aplica criterios propios para evaluar la solicitud."

2. ¿Cuáles son las principales debilidades normativas?

R: "No existe una ley integral; trabajamos con normas dispersas"

3. ¿Existen mecanismos suficientes de transparencia?

R: "Las sesiones son públicas, pero los expedientes no están digitalizados ni centralizados, lo que dificulta la accesibilidad ciudadana."

4. ¿Cómo se garantiza el control posterior a la aprobación?

R: "La Asamblea aprueba las concesiones, pero no tiene un mecanismo formal de seguimiento; el control queda en manos de otras instituciones."

6. ¿Qué reformas considera necesarias?

R: "Una Ley General de Concesiones que unifique criterios y obligue a establecer mecanismos de seguimiento parlamentario y de participación ciudadana."