

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 82-21-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 82-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varias frases contenidas en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica y en los artículos 139 y 140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, referentes a la reversión y transferencia de los bienes afectos al servicio público de energía pública a favor del Estado, una vez cumplido el plazo del título habilitante. De acuerdo con el análisis efectuado por este Organismo, las disposiciones impugnadas no transgreden el derecho a la propiedad ni la prohibición de confiscación.

1. Antecedentes

1. El 16 de septiembre de 2021, Hernán Alberto Flores Endara, en su calidad de representante legal de la Asociación de Empresas Privadas de Generación y Autogeneración Eléctrica del Ecuador-ADEGEL (“**asociación accionante**” o “**ADEGEL**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de las frases “*sin costo alguno*” y “*sin costo ni excepción alguna*” contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica y, las frases “*sin costo alguno*” contenida en el artículo 139 y “*sin costo*” prevista en el artículo 140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (“**normas impugnadas**” o “**disposiciones impugnadas**”).
2. La causa fue signada con el número 82-21-IN y luego del sorteo respectivo, la sustanciación correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
3. El 19 de noviembre de 2021, el tribunal de la Sala de Admisión¹ admitió a trámite la causa. En el auto de admisión se corrió traslado a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado con la finalidad de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.

¹ El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

4. El 10 de enero de 2022, la Asamblea Nacional presentó su contestación a los argumentos expuestos en la demanda; y, el 17 de enero de 2022, la PGE compareció en la causa señalando casillero judicial.
5. El 23 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó oficiar a las partes procesales, a fin de que se pronuncien sobre la vigencia de la supuesta inconstitucionalidad demandada y sus efectos.
6. El 29 de octubre de 2024, la Presidencia compareció dentro de la causa y, el 30 de octubre de 2024, la Asamblea Nacional se ratificó en la contestación de la demanda.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones normativas impugnadas

8. De conformidad con lo señalado en la demanda, la asociación accionante impugna la inconstitucionalidad de las frases “*sin costo alguno*” y “*sin costo ni excepción alguna*” contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (“LOSPEE”). La norma en cuestión establece:

Art. 33.- Terminación del plazo del contrato del título habilitante.- Al finalizar el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público deberán ser revertidos y transferidos obligatoriamente al Estado ecuatoriano **sin costo alguno** a través del Ministerio rector de energía y electricidad. En caso de no existir interés en las instalaciones, éstas deberán ser retiradas por el beneficiario del título habilitante a su costo.

Para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos al servicio público serán obligatoriamente transferidos al Estado ecuatoriano, **sin costo ni excepción alguna**. [...]

[Énfasis añadido]

9. Asimismo, ADEGEL impugna la inconstitucionalidad de las frases “*sin costo alguno*” y “*sin costo*” insertas en el inciso primero del artículo 139 e inciso tercero del artículo

140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (“**Reglamento de la LOSPEE**”):

Artículo 139.- Reversión de bienes al Estado.- Cualquier bien o instalación de propiedad del concesionario afecto de la actividad de generación o autogeneración que sea parte necesaria de las instalaciones o infraestructura utilizada en dicha actividad, serán revertidos a favor del Estado, **sin costo alguno**, a la terminación del contrato de concesión. [...]

Artículo 140.- Bienes afectos al servicio público para la actividad de generación.- Se define como bienes afectos al servicio público, aquellos indispensables para la prestación del servicio público estratégico de energía eléctrica objeto del Título Habilitante, los cuales deberán estar detallados en el acta de constatación física y de registro de los bienes afectos, que deberá ser suscrita dentro de un plazo de 60 días luego del inicio de la operación comercial.

En cada Título Habilitante se establecerán los casos en los cuales el titular deberá solicitar autorización al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables para el retiro de equipos e instalaciones afectos al servicio público de energía eléctrica.

Concluido el plazo del Título Habilitante, los bienes afectos al servicio público de energía serán transferidos, **sin costo**, al Estado.

[Énfasis añadido]

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

10. ADEGEL alegó que las normas impugnadas contravienen el derecho a la propiedad, de acuerdo a lo previsto en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE. Como sustento de sus alegaciones expuso:

10.1 Se refirió a la normativa que ha regulado el sector eléctrico en las últimas décadas, resaltando la importancia de la colaboración del sector privado para atender un servicio público fundamental para la población y el desarrollo económico del país. En esa línea, señaló que entre 1998 y 2014 se otorgaron numerosas concesiones a empresas privadas que desarrollaron importantes proyectos de generación eléctrica.

10.2 Indicó que los bienes afectos a las actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica a los que se refieren las normas impugnadas son aquellos que el concesionario destina a dicha actividad, esto es, terrenos, edificaciones, centrales, represas, turbinas, tuberías, maquinarias, etc., que son de propiedad del mismo concesionario. Agregó que, según las disposiciones impugnadas, los

bienes afectos a este servicio público “deben ser transferidos al Estado sin costo, es decir sin que el Estado pague nada por ellos”.

10.3 Se refirió además a la diferencia que hace el artículo 33 de la LOSPEE en cuanto a la reversión y la transferencia de los bienes afectos. Al respecto, sostuvo que “tratándose de empresas públicas y mixtas, habrá algunos bienes que entregó el Estado y que se revierten al Estado; [mientras que] en las concesiones, todos los bienes son privados”. Añadió que, son esas “transferencias obligatorias” las que violentan el derecho a la propiedad, convirtiéndose en una confiscación; puesto que, a criterio de la asociación accionante, no existe justificación para esta limitación a un derecho constitucional.

10.4 Argumentó también que la transferencia de estos bienes a favor del Estado implica una sanción de carácter extraordinario para empresas privadas que no han incurrido en actos ilícitos.

11. Como pretensión, la asociación accionante solicitó que la Corte declare la inconstitucionalidad de las frases “sin costo alguno” del primer inciso del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica; “sin costo ni excepción alguna” del segundo inciso del artículo 33 de la mencionada ley; “sin costo alguno” del primer inciso del artículo 139 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica y “sin costo” del tercer inciso del artículo 140 del referido Reglamento.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

12. En escrito de 29 de octubre de 2024, la Presidencia de la República indicó que:

Las frases “*sin costo alguno*” y “*sin costo ni excepción alguna*” contenidas en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 418 de 16 de enero de 2015, a la fecha se encuentran en vigencia [...]

Por su parte, la frase “*sin costo alguno*” contenida en el artículo 139, y “*sin costo*” prevista en el artículo 140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 21 de 20 de agosto de 2019, a la fecha se encuentran en vigencia [...]

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

13. Por medio de escrito presentado el 10 de enero de 2022, la Asamblea Nacional compareció y sostuvo que es totalmente legal que al vencer el plazo del título habilitante a través del cual el sector privado “participa del aprovechamiento de

recursos renovables del Estado”, los concesionarios reviertan y transfieran de forma obligatoria los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica al órgano rector de la materia. Mencionó que, para el caso en concreto, por bienes afectos debe entenderse exclusivamente a aquellos necesarios para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

14. Sobre la alegada inconstitucionalidad de la frase “*sin costo ni excepción alguna*” del artículo 33 de la LOSPEE, manifestó que ésta se refiere a las concesiones de generación hidroeléctrica y agregó que:

[...] en el mismo artículo impugnado en su párrafo tercero, se establece; [sic] que previo a la terminación del plazo del contrato de concesión, con una antelación no menor de 18 meses el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable establecerá las acciones y medidas a adoptar para la terminación. Es decir en estos 18 meses las empresas privadas podrán acordar de forma legal con el Ministerio sobre el uso y finalidad de los bienes afectos, utilizados en la concesión, por cuanto una vez finalizado este plazo del contrato de concesión, los bienes afectos, serán transferidos al Estado ecuatoriano, por cuanto sin la utilización de estos bienes afectos no se podría generar o producir energía eléctrica.

15. En cuanto a la presunta inconstitucionalidad de la frase “*sin costo alguno*” del primer inciso del artículo 139 del Reglamento de la LOSPEE, indicó:

[...] si los bienes afectos [...] no son devueltos al Estado ecuatoriano, el único afectado sería el pueblo ecuatoriano en su calidad de usuarios del servicio eléctrico, además se estaría violentado [...] el artículo 313 de nuestra Carta Magna [...] es decir la entrega de los bienes afectos necesarios al Estado ecuatoriano, es lícito por cuanto precautela los principios de precaución, prevención y eficiencia de los sectores estratégicos y defiende el interés social del pueblo ecuatoriano.

16. En relación a la alegada inconstitucionalidad de la frase “sin costo” que consta en el tercer inciso del artículo 140 del Reglamento de la LOSPEE, aclaró que una vez iniciadas las operaciones comerciales relacionadas con la prestación del servicio público de energía eléctrica, se suscribe un acta de constancia física y registro de bienes con la empresa privada en la que se “fija y determina cuáles son sus bienes afectos al sector público dentro del Título Habilitante”. Así, señaló que los bienes afectos al servicio público se determinan “por acuerdo entre el sector privado y el Estado de manera anticipada y voluntaria”.
17. Agregó que, una vez concluido el plazo del título habilitante, estos bienes son transferidos al Estado sin costo alguno; sin embargo, aclaró que para ello existe un acuerdo entre las partes y de ninguna manera se trata de “confiscar propiedades privadas”, pues son bienes necesarios para el servicio público de energía eléctrica.

18. Señaló que, a través de esta acción de inconstitucionalidad lo que busca el sector privado es defender intereses económicos particulares y aumentar su patrimonio, sin pensar en el interés social que conlleva la prestación de un servicio público. En la misma línea, manifestó que el sector eléctrico es parte de los sectores estratégicos, por lo tanto, resaltó que es de exclusiva administración del Estado, que debe orientarse al interés social y que, “con la no devolución de los bienes afectos por parte del sector privado, se está afectando la eficiencia del sector energético”. Además, indicó que no se trata de un asunto que deba someterse a la justicia constitucional, ya que no se refiere a la propiedad privada sino a bienes afectados a un servicio público.
19. En escrito presentado el 30 de octubre de 2024, informó que la LOSPEE ha tenido múltiples reformas, sin embargo, destacó que los textos de las normas demandadas aún forman parte del ordenamiento jurídico. Finalmente, mencionó que se debe tener en cuenta el artículo innumerado siguiente al artículo 33 del mismo cuerpo normativo, que en su último inciso señala: “[e]n la autorización de operación se deberá establecer el tratamiento que se dará a los bienes afectos al servicio público para los casos de terminación que no se encuentren señalados en la presente ley y su reglamento general”.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

20. A través de escrito de 17 de enero de 2022, la Procuraduría General del Estado compareció únicamente señalando casillero constitucional y correos electrónicos para recibir notificaciones.

5. Cuestión previa

21. Este Organismo advierte que las normas impugnadas han sido objeto de reformas legislativas. Al respecto, la Corte ha señalado previamente que es competente para efectuar un control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas,² siempre que: **i)** se presuma *unidad normativa*; o, **ii)** las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la CRE –*ultractividad*, conforme a lo establecido en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC.³

² CCE, sentencia 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 12.

³ LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, de 22 octubre de 2009, Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...]

8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

22. La *unidad normativa* se produce cuando: **i)** la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; **ii)** no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, **iii)** cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.⁴ Por su lado, la teoría de *ultractividad* se refiere a la posibilidad de que la norma derogada tenga la potencialidad de continuar produciendo efectos jurídicos que puedan ser contrarios a la Constitución, más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico.⁵
23. A partir de lo señalado, corresponde verificar si se cumplen los parámetros antes referidos respecto de las normas impugnadas.

5.1 Sobre el artículo 33 de la LOSPEE:

Norma impugnada	Norma reformada R.O. 673-8S, 28-X-2024⁶
<p>Art. 33.- Terminación del plazo del contrato del título habilitante.- Al finalizar el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público deberán ser revertidos y transferidos obligatoriamente al Estado ecuatoriano sin costo alguno a través del Ministerio rector de energía y electricidad. En caso de no existir interés en las instalaciones, éstas deberán ser retiradas por el beneficiario del título habilitante a su costo.</p> <p>Para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos al servicio público serán obligatoriamente transferidos al Estado ecuatoriano, sin costo ni excepción alguna.</p>	<p>Art. 33.- Terminación del plazo del contrato del título habilitante.- Al finalizar el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público deberán ser revertidos y transferidos obligatoriamente al Estado ecuatoriano sin costo alguno a través del Ministerio rector de energía y electricidad. En caso de no existir interés en las instalaciones, éstas deberán ser retiradas por el beneficiario del título habilitante a su costo.</p> <p>Para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos al servicio público serán obligatoriamente transferidos al Estado ecuatoriano, sin costo ni excepción alguna.</p> <p>Con una antelación no menor a 18 meses a la finalización del plazo previsto en el título</p>

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;

b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y,

c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

⁴ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, p. 15; 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19; y, 15-20-IN/24, 16 de febrero de 2024, párr. 25.

⁵ CCE, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

⁶ Disposición Reformatoria Primera de la Ley Orgánica para Impulsar la Iniciativa Privada en la Generación de Energías Calificada como Urgente en Materia Económica, R.O. 673-8S, 28-X-2024.

<p>Con una antelación no menor a 18 meses a la finalización del plazo previsto en el título habilitante, el Ministerio rector de energía y electricidad, establecerá las acciones y medidas a adoptar para la terminación.</p>	<p>habilitante, el Ministerio rector de energía y electricidad, establecerá las acciones y medidas a adoptar para la terminación.</p> <p>Se excluye de esta obligación de reversión, los bienes instalados por el usuario final para su autoabastecimiento; a los autogeneradores; a los cogeneradores; y de aquellos generadores de energía renovable no convencional de hasta 10 MW.</p>
--	---

[Énfasis añadido]

24. Respecto al artículo 33 de la LOSPEE, se puede verificar que, a pesar de la reforma expedida en el año 2024, la norma vigente mantiene el texto impugnado por ADEGEL; esto es, las frases “sin costo alguno” y “sin costo ni excepción alguna” contenidas en el primer inciso y el segundo inciso. Además, se observa que la única modificación en la disposición se refiere a la incorporación del último inciso; sin embargo, aquello no incide en el texto impugnado por la asociación accionante.
25. Con base a lo señalado en el párrafo 22 *ut supra*, esta Magistratura evidencia que se configura unidad normativa con relación al artículo 33 de la LOSPEE; por lo tanto, procede continuar con el control de constitucionalidad sobre dicha disposición.

5. 2 Sobre los artículos 139 y 140 del Reglamento de la LOSPEE:

Normas impugnadas	Normas reformadas D.E. 540, R.O. 142-5S, 6-IX-2022
<p>Art. 139.- Reversión de bienes al Estado.- Cualquier bien o instalación de propiedad del concesionario afecto de la actividad de generación o autogeneración que sea parte necesaria de las instalaciones o infraestructura utilizada en dicha actividad, serán revertidos a favor del Estado, sin costo alguno, a la terminación del contrato de concesión.</p> <p>Se excluye de esta disposición a los bienes de los generadores instalados por el usuario final para su autoabastecimiento y aquellos de los cogeneradores.</p> <p>Para el caso de autorizaciones de operación para empresas de economía mixta, a la terminación del plazo del contrato de operación todos los bienes pasarán, sin</p>	<p>Art. 139.- Reversión de bienes al Estado.- (Sustituido por el Art. 32 del D.E. 540, R.O. 142-5S, 6-IX-2022).- En todos los casos de terminación del Título Habilitante procederá la reversión y evaluación técnica, económica y legal de los activos y pasivos que componen el proyecto o actividad del sector eléctrico, en los términos que establezca el referido Título Habilitante.</p> <p>Para la terminación del Título Habilitante por el cumplimiento de plazo, cualquier bien o instalación de propiedad del titular del título habilitante afecto al servicio público de energía eléctrica o infraestructura utilizada en las actividades del sector eléctrico, serán revertidos a favor del Estado sin costo alguno, a través del ministerio rector de la electricidad.</p>

<p>costo alguno, a ser de propiedad del Estado.</p> <p>En el evento que los bienes no convengan a los intereses nacionales, el Estado a través del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, se reserva el derecho de no recibir los bienes afectos, aspecto que será establecido en los pliegos del Proceso Público de Selección o en el título habilitante respectivo.</p> <p>Para el caso de centrales hidroeléctricas, la reversión al Estado es de carácter obligatorio.</p>	<p>Se excluye de esta obligación de reversión, los bienes de los generadores instalados por el usuario final para su autoabastecimiento, aquellos de los autogeneradores y cogeneradores, y los desarrollados por empresas públicas y mixtas con participación mayoritaria del Estado, cuyas centrales de generación tengan otros usos consuntivos de propósito múltiple, donde la generación de electricidad no sea la prioridad.</p> <p>Para el caso de autorizaciones de operación, de así convenir a los intereses del Estado, las partes podrán acordar la renovación de la autorización de operación en los términos que convengan para el efecto. A falta de renovación, a la terminación del plazo del título habilitante, todos los bienes pasarán a ser de propiedad del Estado, a través del ministerio rector de la electricidad.</p> <p>En el evento que los bienes no convengan a los intereses nacionales, el Estado a través del ministerio rector de la electricidad, se reserva el derecho de no recibir los bienes afectos, aspecto que será establecido en los pliegos del Proceso Público de Selección o en el título habilitante respectivo.</p> <p>El ministerio rector de la electricidad podrá designar a una de sus Empresas Públicas para que sean responsables de la administración, operación y mantenimiento de los bienes revertidos al Estado</p>
<p>Art. 140.- Bienes afectos al servicio público para la actividad de generación.- Se define como bienes afectos al servicio público, aquellos indispensables para la prestación del servicio público estratégico de energía eléctrica objeto del Título Habilitante, los cuales deberán estar detallados en el acta de constatación física y de registro de los bienes afectos, que deberá ser suscrita dentro de un plazo de 60 días luego del inicio de la operación comercial.</p> <p>En cada Título Habilitante se establecerán los casos en los cuales el titular deberá solicitar autorización al Ministerio de</p>	<p>Art. 140.- Bienes afectos al servicio público de energía eléctrica.- (Reformado por el Art. 33 del D.E. 540, R.O. 142-5S, 6-IX-2022).- Se define como bienes afectos al servicio público, aquellos indispensables para la prestación del servicio público estratégico de energía eléctrica objeto del Título Habilitante, los cuales deberán estar detallados en el acta de constatación física y de registro de los bienes afectos, que deberá ser suscrita dentro de un plazo de 60 días luego del inicio de la operación comercial.</p> <p>En cada Título Habilitante se establecerán los casos en los cuales el titular deberá solicitar autorización al Ministerio de Energía y</p>

<p>Energía y Recursos Naturales No Renovables para el retiro de equipos e instalaciones afectos al servicio público de energía eléctrica.</p> <p>Concluido el plazo del Título Habilitante, los bienes afectos al servicio público de energía serán transferidos, sin costo, al Estado.</p>	<p>Recursos Naturales No Renovables para el retiro de equipos e instalaciones afectos al servicio público de energía eléctrica.</p> <p>Concluido el plazo del Título Habilitante, los bienes afectos al servicio público de energía serán transferidos, sin costo, al Estado.</p>
--	--

[Énfasis añadido]

26. Sobre la reforma al artículo 139 del Reglamento de la LOSPEE, la Corte puede advertir que, a pesar de las modificaciones efectuadas se mantiene el texto impugnado por ADEGEL que tiene que ver con la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica a favor del Estado sin erogación alguna. Así, se constata que la frase “sin costo alguno” que fue impugnada en el caso *in examine*, anteriormente constaba en el primer inciso y en la norma vigente podemos encontrarla en el segundo inciso, el cual se refiere a la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica ante el cumplimiento del plazo del título habilitante.
27. Con relación al artículo 140 del Reglamento de la LOSPEE, si bien la norma refiere que ha sido reformada mediante el Decreto Ejecutivo 540, de la revisión de la tabla comparativa que consta *ut supra*, no se advierte ninguna modificación en cuanto al texto impugnado por la asociación accionante. Así, la Corte evidencia que de forma general se trata del mismo precepto normativo impugnado en su momento por ADEGEL, y específicamente, en cuanto a la frase “sin costo” inserta en el tercer inciso.
28. En virtud de lo indicado, se evidencia la configuración de unidad normativa con relación al artículo 139 del Reglamento de la LOSPEE, y que, el artículo 140 del mismo Reglamento no ha sido modificado. En consecuencia, corresponde continuar con el análisis de constitucionalidad sobre las disposiciones impugnadas.

6. Planteamiento del problema jurídico

29. Al examinar la constitucionalidad de una disposición normativa, esta Corte debe constatar que se hayan expresado razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad inherente a toda norma jurídica;⁷ para esto, la acción

⁷ LOGJCC. Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.⁸

30. En el caso concreto, se observa que la construcción argumentativa de la ADEGEL se dirige a señalar que las normas impugnadas contravienen los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE que consagran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación. Según alega ADEGEL, las disposiciones objetadas determinan que una vez cumplido el plazo del título habilitante otorgado para efectuar actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica, opera una transferencia obligatoria de los bienes afectos a favor del Estado y sin costo alguno, lo cual, a su criterio transgrede el régimen constitucional inherente a la propiedad privada y deviene en una confiscación.
31. Bajo ese contexto, este Organismo abordará las alegaciones formuladas en la demanda de inconstitucionalidad con relación a la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica en el contexto de terminación del título habilitante por cumplimiento del plazo, a partir del siguiente problema jurídico: ¿Las normas impugnadas vulneran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, según lo previsto en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE, al establecer que los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica sean revertidos o transferidos al Estado sin costo ni excepción alguna, una vez cumplido el plazo del título habilitante?

7. Resolución del problema jurídico

¿Las normas impugnadas vulneran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, según lo previsto en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE, al establecer que los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica sean revertidos o transferidos al Estado sin costo ni excepción alguna, una vez cumplido el plazo del título habilitante?

32. Conforme se mencionó previamente, la asociación accionante alega que las frases contenidas en el artículo 33 de la LOSPEE y artículos 139 y 140 del Reglamento de la LOSPEE que se refieren a la transferencia sin costo alguno de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica a favor del Estado son inconstitucionales, en la medida que, dicha transferencia obligatoria constituiría una confiscación que lesiona el derecho a la propiedad de las empresas privadas que obtuvieron el título habilitante correspondiente.

⁸ LOCJCC. Art. 79.

33. La CRE en el artículo 66 numeral 26, consagra dentro de los derechos de libertad el “derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental”. De forma concomitante, las disposiciones constitucionales reconocen y garantizan diversos tipos de propiedad: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta;⁹ así también, determinan que el acceso a la propiedad se hará efectivo a través de políticas públicas y otras medidas.¹⁰
34. Esta Corte ha señalado que la incorporación del derecho a la propiedad dentro del capítulo de derechos de libertad implica que el ejercicio de éste se realice sin injerencias arbitrarias y pretende dotar a los titulares del derecho de la facultad de determinar el destino y función que le dan a sus respectivos bienes.¹¹
35. En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que este derecho debe ser entendido desde dos dimensiones. Por un lado, el acceso a la propiedad privada¹² que entraña una obligación para el Estado de adoptar medidas a fin de garantizar el acceso, uso y goce de la propiedad; es decir, impone una obligación *de hacer* al Estado frente a los propietarios.¹³ Y, por otro lado, la obligación de abstención y protección por parte del Estado a la propiedad privada;¹⁴ que se refiere al deber estatal *de no hacer* o de inhibirse de interferir en el ejercicio del derecho a la propiedad.¹⁵
36. Para el caso *in examine* interesa particularmente el último de los componentes, esto es, aquel que se refiere a la obligación de no injerencia del Estado a fin de garantizar efectivamente el derecho fundamental a la propiedad. No obstante, vale acotar que al igual que todos los derechos constitucionales, el derecho a la propiedad no es absoluto;¹⁶ esto quiere decir que bien podría estar sujeto a limitaciones justificadas y en la medida que sean estrictamente necesarias.
37. Esta Magistratura ha precisado que el ejercicio del derecho a la propiedad puede estar sujeto a limitaciones de carácter social, ambiental y, particularmente, a restricciones de orden público, que por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado;¹⁷ esto, con acuerdo con las normas constitucionales que establecen expresamente la función social y ambiental que debe cumplir el derecho a la propiedad.

⁹ CRE, Art. 321.

¹⁰ CRE, Art. 66 numeral 26.

¹¹ CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 42.

¹² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

¹³ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 54.

¹⁴ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

¹⁵ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 54.

¹⁶ CCE, sentencia 245-15-EP/22, 27 de enero de 2022, párr. 72.

¹⁷ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 88.

38. La jurisprudencia de este Organismo también ha señalado que la Constitución prevé formas de restringir el derecho a la propiedad, siempre que tal limitación se fundamente en satisfacer una función social.¹⁸ Con relación a aquello, el artículo 313 de la CRE prohíbe expresamente toda forma de confiscación, siendo esta una restricción que transgrede directamente el derecho a la propiedad.
39. Ahora bien, las disposiciones impugnadas en el caso *in examine* se encuentran consagradas dentro de la normativa que regula la prestación del servicio público de energía eléctrica. Concretamente, las frases impugnadas por ADEGEL están previstas en los acápites relativos a la regulación de los títulos habilitantes, que constituyen aquellos actos administrativos por los cuales el Estado delega o autoriza a una persona jurídica, pública o privada, consorcios o asociaciones, a efectuar actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica.¹⁹
40. Según el ordenamiento jurídico, los títulos habilitantes que otorga el ministerio rector de electricidad y energía renovable tienen un plazo de duración determinado que se fija en consideración de algunos parámetros como: un análisis financiero; el aporte técnico, económico y social; y, la vida útil de los diferentes tipos de tecnologías.²⁰
41. Bajo este contexto, el artículo 33 de la LOSPEE norma lo concerniente a la terminación del plazo del título habilitante. En esa línea, determina que una vez finalizado el plazo, todos los bienes afectos al servicio público deben ser **revertidos y transferidos obligatoriamente** al Estado ecuatoriano; además, la disposición recalca que dicha transferencia se realiza sin costo alguno y a través del órgano rector de energía y electricidad. En igual sentido, el artículo en cuestión resalta que, para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos serán obligatoriamente transferidos al Estado, sin costo ni excepción alguna.
42. Luego, se verifica que las disposiciones del Reglamento de la LOSPEE [artículos 139 y 140] objetadas también por la asociación accionante, se refieren en igual sentido a la **reversión y transferencia obligatoria** de los bienes afectos al servicio público de propiedad del titular del título habilitante a favor del Estado, sin costo alguno y una vez que se cumpla el plazo para el cual fue emitido.

¹⁸ CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 44.

¹⁹ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024.

Según lo señalado en el artículo 3 numeral 13 de la LOSPEE, el servicio público de energía eléctrica comprende las actividades de: generación, transmisión, distribución y comercialización, alumbrado público general, importación y exportación de energía eléctrica.

²⁰ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 27.

43. Sobre esta base, conviene señalar que por bienes afectos debe entenderse a aquellos bienes e instalaciones necesarios e indispensables para cumplir con el objeto del servicio público de energía eléctrica;²¹ la LOSPEE de forma general determina que estos “no podrán ser retirados sin la autorización previa respectiva”. El Reglamento de la LOSPEE precisa que los bienes afectos deben constar detallados en el acta de constatación física y de registro de bienes que deben suscribir los titulares de títulos habilitantes.²² Dicho de este modo, los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica cobran especial relevancia en la medida que se los considera imperiosos para la realización de las actividades inherentes a la prestación del servicio público de energía eléctrica.
44. Por otro lado, se debe prestar especial atención a que, las disposiciones legales impugnadas se refieren a la **reversión** y **transferencia** de los bienes afectos a favor del Estado. Al respecto, cabe enfatizar en esta figura jurídica y analizarla dentro de lo que corresponde a la delegación o participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos; para lo cual, es necesario también revisar el marco jurídico inherente a los servicios públicos, concretamente al de energía eléctrica, considerando que éste además constituye un sector estratégico del Estado.

Sobre la energía eléctrica como servicio público y sector estratégico:

45. La CRE prevé que la prestación de servicios públicos se orientará a “hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”,²³ prevaleciendo ante todo el interés general sobre el interés particular.²⁴ Además, por mandato constitucional la prestación de servicios públicos se rige por los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.²⁵
46. La norma suprema determina que corresponde al Estado la prestación [directa o indirecta] de los servicios públicos. El artículo 314 de la CRE establece la responsabilidad estatal para “la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, **energía eléctrica**, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley”. [énfasis añadido]

²¹ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 3 numeral 1. Reglamento de la LOSPEE, Suplemento del Registro Oficial 21, 20 de agosto 2019. Art. 140.

²² *Ibidem*.

²³ CRE, Art. 85 numeral 1.

²⁴ CRE, Art. 85 numeral 2.

²⁵ CRE, Art. 314.

47. Por otro lado, el artículo 313 de la CRE determina que la energía eléctrica representa además uno de los sectores estratégicos del Estado. Esta Magistratura ha resaltado las facultades de control, administración y regulación que de forma exclusiva tiene el Estado respecto de los sectores estratégicos.²⁶ Con relación a aquello, la Constitución además determina que dichas atribuciones se ejercerán con sujeción a los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
48. Conforme se señaló previamente, la prestación de los servicios públicos puede ser también a través de una gestión indirecta; asimismo, el Estado puede autorizar la participación de otros actores en los sectores estratégicos a través de la delegación a empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria.²⁷ En el caso de los sectores estratégicos, la CRE dispone además que la delegación observará los plazos y límites establecidos en la ley.
49. En concordancia con lo previsto en las normas constitucionales, la LOSPEE determina:
- La prestación del servicio público de energía eléctrica y de alumbrado público general, será realizada por el Gobierno Central, a través de empresas públicas o empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria, pudiendo excepcionalmente delegar a la iniciativa privada; siendo, en todos los casos, necesaria la obtención previa del título habilitante correspondiente.²⁸
50. Paralelamente, en el artículo 25 de la LOSPEE se regula la participación en el servicio de energía eléctrica de otros sectores diferentes al público, señalando que el Estado “podrá delegar a empresas mixtas donde el estado [sic] tenga participación mayoritaria y, de forma excepcional, a empresas de capital privado, empresas estatales extranjeras y a empresas de economía popular y solidaria, la participación en las actividades del servicio público de energía eléctrica y del servicio de alumbrado público”. Para esto, la normativa determina que la delegación puede operar en los siguientes casos: **i)** cuando sea necesario para satisfacer el interés público, colectivo o general, y **ii)** cuando el servicio no pueda ser proporcionado por empresas públicas o mixtas de acuerdo a las necesidades que el sistema eléctrico lo requiera.²⁹
51. Bajo este contexto normativo, los títulos habilitantes en materia de energía eléctrica son otorgados para: **i)** las autorizaciones de operación, a fin de facilitar la participación de las *empresas públicas* y de las *empresas mixtas* en las actividades del sector

²⁶ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 67.

²⁷ CRE, Art. 316.

²⁸ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 7.

²⁹ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 25.

eléctrico; y, **ii)** los contratos de concesión que permiten la participación de las *empresas privadas*, de la economía popular y solidaria y estatales extranjeras, en las actividades del sector eléctrico.³⁰

Sobre la reversión de los bienes afectos al servicio público prevista en las disposiciones impugnadas

- 52.** ADEGEL, como se ha dicho, cuestiona que una vez concluido el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica sean revertidos a favor del Estado. Ahora bien, con respecto a la reversión, la doctrina la define como la operación en virtud de la cual los bienes particulares del concesionario afectados a la prestación de un servicio público, se transfieren o pasan al dominio del Estado.³¹ Además, según la cláusula de reversión, la transferencia gratuita de los bienes se da cuando el valor de estos se encuentra totalmente amortizado, esto es, al vencer el plazo de la concesión.³²
- 53.** Lo mencionado anteriormente resulta importante, ya que la LOSPEE al regular lo concerniente al plazo de los títulos habilitantes otorgados a empresas mixtas, privadas, de economía popular y solidaria, empresas estatales extranjeras o consorcios, determina que su vigencia se fijará sobre la base de **“un análisis financiero, que permita en primer lugar la amortización de las inversiones a realizarse y la obtención de una razonable utilidad;** y, en segundo lugar, la importancia del aporte técnico, económico y social para el desarrollo nacional”.³³ [Énfasis añadido]
- 54.** Ahora bien, siendo que *amortizar* la inversión implica recuperar el capital destinado al proyecto, debe entenderse entonces que la empresa a la que se otorga el título habilitante debe calcular dentro del análisis financiero que se realiza para establecer el plazo del título habilitante –previo a su obtención- la amortización de los bienes que serán utilizados para la prestación del servicio público; para que así, una vez concluido el plazo del contrato del título habilitante, el titular del mismo haya recuperado la inversión. En igual sentido, la normativa legal determina que dicho análisis financiero debe incluir la generación de una utilidad razonable para el titular del título habilitante, de forma paralela a la amortización de su inversión.
- 55.** Con base en las consideraciones anotadas, se advierte que las disposiciones impugnadas acogen la figura de la reversión, la misma que se encuentra implícita en

³⁰ Reglamento de la LOSPEE, Suplemento del Registro Oficial 21, 20 de agosto 2019. Art. 3.

³¹ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 12ª edición, (Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2009), p. 625-626.

³² Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 12ª edición, (Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2009), p. 625-626.

³³ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 27.

los contratos de concesión, conforme a lo examinado previamente; pues, estos tienen una connotación especial que difiere de la generalidad de relaciones contractuales con el Estado y que ha sido materia de análisis para esta Magistratura. De este modo, en la sentencia 1-18-IA/23 al referirse al contrato de concesión en telecomunicaciones, este Organismo señaló que:

[...] La concesión de las frecuencias de telecomunicaciones consiste en el otorgamiento temporal, por parte del Estado, de dos de las facultades del dominio —uso y explotación— que este tiene sobre determinado sector estratégico. Lo anterior, sin embargo, **no significa que el Estado pierda, por un otorgamiento transitorio, la titularidad y el control que constitucionalmente tiene respecto de dicho sector.**

69. En otras palabras, la misma esencia de la concesión conlleva el reconocimiento de que es el Estado [concedente], y no las empresas de telecomunicaciones [concesionarias], quien [sic] tiene la propiedad y el control —naturalmente, sujetos al principio de reserva de ley— sobre el aprovechamiento de la frecuencia de telecomunicaciones. Por su parte, es el concesionario quien explota —en el marco de determinados parámetros contractuales y legales— la frecuencia de telecomunicaciones.³⁴

[Énfasis añadido]

56. Los criterios expresados por la Corte en la sentencia referida son plenamente aplicables al caso bajo análisis; en tanto, las telecomunicaciones como la energía eléctrica representan sectores estratégicos del Estado. Por ello, las normas impugnadas deben ser analizadas a la luz de estas particularidades inherentes a los sectores estratégicos, servicios públicos y los contratos de concesión que se suscriben para su prestación.
57. Así las cosas, este Organismo advierte que la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica contemplada en las disposiciones impugnadas, se adecúa a los parámetros que se han analizado en la presente sentencia. Es decir que, si bien se trata de una transferencia de bienes a favor del Estado sin costo alguno, ésta no puede catalogarse como una confiscación, en la medida que, para determinar el plazo del título habilitante otorgado para las autorizaciones de operación y para los contratos de concesión, se considera previamente -a través de un análisis financiero- la amortización de la inversión y la obtención de una utilidad razonable para el titular del título habilitante.
58. En tal sentido, cuando las disposiciones impugnadas disponen que opere la transferencia obligatoria o reversión de los bienes afectos a favor del Estado, sin erogación alguna por parte de este, parten de que el plazo establecido en la emisión del título habilitante ha permitido la amortización de los bienes destinados a las actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica. Así también, dicho plazo considera la obtención de una utilidad razonable a favor del titular del

³⁴ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 6 de septiembre de 2023, párrs. 68 y 69.

título habilitante, es decir, permite obtener una retribución por la inversión realizada. Por lo tanto, no puede considerarse como una confiscación.

- 59.** Así también, para esta Magistratura es importante señalar que la responsabilidad estatal en la provisión de servicios públicos, así como en la administración, regulación, control y gestión de los sectores estratégicos exige que se pueda prever y garantizar la continuidad, regularidad, accesibilidad y eficiencia en la prestación y operación de los mismos; para ello, resulta indispensable contar con los bienes afectos al servicio público, en este caso, con aquellos utilizados en la generación, transmisión, distribución o comercialización de energía eléctrica. De ahí que, para asegurar que la prestación del servicio público de energía eléctrica se sujete a los principios constitucionales establecidos en el artículo 314 de la CRE, especialmente, la continuidad en su operación para que pueda existir una prestación oportuna e ininterrumpida, la normativa legal contempla la reversión de los bienes afectos a estas actividades.
- 60.** Con base en los argumentos expuestos, la Corte determina que la reversión o transferencia al Estado de los bienes afectados al servicio público de energía eléctrica una vez que opere la terminación del plazo del título habilitante, sin costo ni excepción alguna, no implica una confiscación, ni transgrede el derecho a la propiedad. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda de inconstitucionalidad.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **82-21-IN**.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL