

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 116-21-IN

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

SENTENCIA 116-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 del Decreto Supremo 616, expedido el 19 de junio de 1974, que impone una servidumbre legal gratuita en una franja de 15 metros a cada lado del oleoducto Lago Agrio – Esmeraldas. Se analiza que la norma impugnada no constituye una forma de expropiación, ni confiscación; y se concluye que la servidumbre impuesta es una limitación idónea, necesaria y proporcional al derecho a la propiedad.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de diciembre de 2021, Giovanni Francisco Valverde López, en calidad de procurador judicial de Mauricio Guillermo Cevallos Salvador¹ (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo, en contra del artículo 1 del Decreto Supremo 616, expedido el 19 de junio de 1974 (“**norma impugnada**”), y publicado en el registro oficial 584 de 28 de junio del mismo año.
2. Mediante auto de 25 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y corrió traslado a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado.

¹ Apoderado especial de Yolanda Emperatriz Rosalba Cevallos Larrea, Ignacio Lizandro Cevallos Barba, Elba Mariana Cevallos Salvador, Rocío Concepción Cevallos Salvador, Mónica del Carmen Cevallos Salvador, Martha Yolanda Cevallos Merino, Grimaneza Edith Cevallos Merino, Maritza Enriqueta Cevallos Merino, María Ivet Cevallos Merino, Rodrigo Alberto Cevallos Salvador, Sandra Blanca Elena Cevallos Salvador, María Fernanda Pérez Cevallos.

2. Competencia

3. De conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver esta acción pública de inconstitucionalidad.

3. Disposición impugnada

4. La norma impugnada dispone lo siguiente:

Art. 1.- Impónese a título de servidumbre legal y con el carácter de gratuitas, las siguientes limitaciones de dominio sobre los terrenos que dan acceso al oleoducto Lago Agrio-Esmeraldas, en virtud de las cuales queda prohibido en una extensión de 15 metros a cada lado del oleoducto Lago Agrio-Esmeraldas:

- a). - Ejecutar cualquier obra que obstaculice el libre tránsito de los funcionarios, empleados y obreros que tengan a su cargo el cuidado y, operación, y mantenimiento del oleoducto, así como el traslado de los equipos, implementos y materiales indispensables para tal efecto;
- b). - Edificar inmuebles y levantar campamentos permanentes o temporales;
- c). - Sembrar árboles cuyo desarrollo normal sobrepase tres (3) metros de altura;
- d). - Abrir, calles, caminos, vías férreas y carrozables que crucen la línea del oleoducto, a menos que se cumplan las normas ANSI, API y ASTM para cruce de oleoductos y se obtenga autorización del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos;
- e). - Construir canales de riego u obras de drenaje;
- f). - Explotar sustancias químicas, minerales o materiales de construcción; desbanco o movilizar tierras que afecten las bases de sustentación del oleoducto, debiendo cualquiera de estos trabajos ser autorizados por el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos;
- g). - Drenar desechos y sustancias químicas por los desagüaderos naturales que cruzan la línea del oleoducto, excepto cuando sean debidamente canalizadas y con previa autorización del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos;
- h). - Ejecutar cultivos de cualquier índole en las superficies por las cuales la tubería del oleoducto atraviese en forma aérea o subterránea;

i).- Utilizar el oleoducto y sus obras adicionales o complementarias como elemento provisional o permanente de otras construcciones o estructuras que no estén al servicio del mismo [...].²

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Del accionante

5. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada o que, en su defecto, se module el artículo para que el mismo sea constitucional. En su opinión, la norma impugnada contraviene el derecho a la propiedad reconocido en los artículos 66.26, 321, 323 de la Constitución y en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).

6. Como fundamento de sus pretensiones, establece los siguientes cargos:

6.1 La norma impugnada constituye una “privación del derecho a la propiedad”, pues “en la práctica supone una confiscación tácita”. También argumenta que el mecanismo para limitar el derecho a la propiedad es la expropiación, luego del justo pago del precio del bien; sin embargo, el Estado no habría cumplido con su deber constitucional de indemnizar de manera previa y justa a los titulares de los predios afectados, puesto que la servidumbre tiene un carácter gratuito.

6.2 La norma impugnada limita del derecho a la propiedad, ya que se impone una servidumbre legal gratuita en una franja de quince metros a cada lado del oleoducto Lago Agrio – Esmeraldas y, como resultado, “los propietarios de dichos bienes se ven impedidos de realizar cualquier actividad en ellos, como si dichos bienes no fueran de su propiedad.” Sin embargo, agregan, “no se ataca la utilidad pública que ha otorgado y otorga el oleoducto al Estado y la nación”.

4.2 De la Presidencia de la República

7. La Presidencia de la República solicita que se deseche la demanda. Para dicha entidad, la norma impugnada es un acto normativo de carácter general que establece una limitación

² Norma que se encuentra vigente, de acuerdo a la información obtenida en el portal único de trámites ciudadanos. Disponible en: <https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-supremo-616-registro-oficial-584-28junio74>. De igual forma, ninguna de las partes procesales ha alegado que la norma impugnada ha sido derogada.

al derecho a la propiedad que tiene sustento en el Código Civil y que “solamente existe esta limitación en una extensión de 15 metros a cada lado del oleoducto”. Además, afirma que la declaratoria de servidumbre responde a “la necesidad del Estado de cumplir de forma eficiente la acción de traslado de petróleo desde los pozos de extracción hacia la refinería respectiva para su procesamiento”.

8. Adicionalmente, establece que la norma cumple con “razones de seguridad y gestión administrativa y técnica de la línea del oleoducto” y busca “(i) la protección de la ciudadanía que vive y/o transita alrededor de los terrenos adyacentes al oleoducto, es decir la seguridad de la ciudadanía; (ii) la protección ambiental; y, (iii) el resguardo de los intereses del Estado, entiéndase éstos (sic) como económicos, patrimoniales o estratégicos”.

4.3 De la Procuraduría General del Estado

9. La Procuraduría alega que el 321 de la Constitución reconoce diversas formas de propiedad, condicionadas al cumplimiento de una función social y ambiental. Y que el Código Civil (“CC”) permite la imposición de servidumbres legales, que no transfieren la propiedad, sino que la limitan parcialmente (arts. 747 y 875 CC). En opinión de la Procuraduría, la servidumbre impuesta por el Decreto 616 es legítima, pues responde a un interés general: garantizar el funcionamiento del oleoducto y con ello la explotación de recursos naturales no renovables, esenciales para el financiamiento de derechos ciudadanos. Se enfatiza que tanto el Estado como los particulares deben priorizar el interés colectivo sobre el individual (art. 83 CRE).
10. La Procuraduría señala que la servidumbre gratuita asegura que los inmuebles afectados cumplan con su función social y ambiental, sin que se configure una vulneración al derecho de propiedad. Finalmente, sostiene que el artículo 1 del Decreto 616/1974 no contraviene el artículo 66.26 ni 321 de la Constitución, pues no se trata de una expropiación ni de una declaratoria de utilidad pública, sino de una servidumbre legal permitida por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no se vulnera el derecho de propiedad de los accionantes.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

11. En atención a los cargos sintetizados en los párrafos 6.1 y 6.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Vulnera la norma impugnada el derecho a la propiedad porque establecería una servidumbre legal gratuita en favor del Estado?

12. El artículo 66.26 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad en los siguientes términos:

Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas: [...] 26. [...] el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. El Estado reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad en todas sus formas pública, privada, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.³

13. El accionante sostiene que no se ha realizado el pago de una indemnización previa y justa correspondiente a la expropiación, y, por tanto, la medida constituye una “confiscación tácita” (párrafo 6.1 *supra*). Sobre esta alegación, corresponde delimitar las instituciones de expropiación, confiscación; y determinar si la norma impugnada se subsume en dichos supuestos.
14. La expropiación es una institución jurídica mediante la cual el Estado, en ejercicio de su potestad pública, priva de la propiedad a un particular, por causa de utilidad pública o interés social, y mediante el pago de una indemnización previa, justa, conforme lo establece el artículo 323 de la Constitución. Por tanto, la privación del derecho de propiedad – derivada de la expropiación–, implica que el bien expropiado pasa a formar parte del patrimonio estatal. Por su parte, la confiscación consiste en la privación forzada de bienes por parte del Estado sin compensación alguna. La Constitución, en su artículo 323, prohíbe expresamente la confiscación.
15. En varios fallos, esta Corte ha identificado actuaciones administrativas que configuran una confiscación. En esos casos, se ha verificado la vulneración del derecho de propiedad, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando se arruina físicamente un inmueble de propiedad privada por efecto de una obra pública, la expropiación indirecta por ausencia de una transferencia formal del dominio, o la construcción de obra pública sobre predios de

³ Incluso la Constitución de 1967, en su artículo 47 señalaba que el derecho a la propiedad debía cumplir con su función social: “Derecho de propiedad. - El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privadas mientras ésta cumpla la función social que le es inherente. La ley regulará su adquisición, uso, goce y disposición, y facilitará el acceso de todos a la propiedad”.

propiedad privada sin previa declaratoria de utilidad pública.⁴ El denominador común de dichos supuestos es la realización de una acción ilegítima por parte de un ente público que irrumpe el derecho a la propiedad.

16. Tras el análisis del contenido del artículo 1 del Decreto Supremo 616, esta Corte advierte que la disposición impugnada no regula un procedimiento expropiatorio ni es una medida de confiscación, pues el decreto no tiene como finalidad la privación de la propiedad. Es decir, las personas mantienen la titularidad y la norma no impide la posesión formal de predios dentro de la franja de terreno afectada por el oleoducto Lago Agrio – Esmeraldas. En consecuencia, se concluye que la norma impugnada no es contraria al artículo 323 de la Constitución.
17. En las sentencias 176-14-EP/19 y 1178-19-JP/21, la Corte Constitucional identificó la doble dimensión del derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: (i) la constitucional, que atiende a la obligación del Estado de promover su acceso y los límites a este para que no menoscabe ni vulnere el derecho, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; y (ii) la civil o meramente patrimonial, que se refiere al reconocimiento de la titularidad del derecho de propiedad de un bien específico o al goce de los derechos reales de acuerdo con las modalidades determinadas en el Código Civil, COGEP,⁵ y en general en el derecho privado.
18. En este caso, entra en juego la dimensión constitucional antes mencionada, sobre ella, en la sentencia 68-16-IN/21, esta Corte precisó que “(...) acorde al diseño constitucional ecuatoriano el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, y su ejercicio puede ser razonablemente limitado o condicionado por su función social y/o ambiental”. En ese sentido, corresponde analizar si la limitación impuesta por la norma impugnada constituye una afectación inconstitucional al derecho a la propiedad. Para ello, esta Corte aplicará el test de proporcionalidad establecido en el artículo 3.2 de la LOGJCC.⁶
19. En relación con el **fin constitucionalmente válido**, la norma responde al objetivo del Estado de garantizar un transporte eficiente del petróleo desde los sitios de extracción hasta

⁴ CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 105. En esta sentencia se cita las siguientes sentencias: CCE, 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 01 de octubre del 2014; 211-18-SEP-CC, caso 2290-16-EP, 13 de junio del 2018; 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019; y, 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024.

⁵ CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 58; y, 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95 y 96.

⁶ A la luz del artículo 3.2 de la LOGJCC, el test de proporcionalidad analiza si la medida persigue un fin constitucionalmente válido y si se ajusta a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Ver: CCE, sentencia 9-20-IN/25, 22 de mayo de 2025, párr. 71.

las instalaciones de procesamiento. Así como la protección a la ciudadanía, la protección ambiental y resguardo de los intereses del Estado (párrafos 7 y 8 *supra*). De igual forma, se constata que, en el único considerando del Decreto impugnado, se señala que la limitación al dominio se realiza en virtud de que el transporte de hidrocarburos es materia de utilidad pública. Es decir, la medida busca garantizar “el pleno desarrollo de los derechos y el interés social”, al precautelar la seguridad, operación y mantenimiento del transporte de hidrocarburos. Lo cual constituye un fin legítimo conforme al artículo 313 de la Constitución.⁷

20. Respecto de la relación entre el interés individual y el interés social de la propiedad, esta Corte ha señalado que el aprovechamiento del derecho a la propiedad no ha de realizarse contrariando el bienestar colectivo, sino más bien garantizando el acceso equitativo a los derechos del buen vivir; y correlativamente impone la carga de hacer primar el interés general sobre el particular.⁸
21. Desde esta perspectiva, el establecimiento de una servidumbre –sobre terrenos colindantes al oleoducto– contribuye a prevenir accidentes, garantizar la seguridad de las personas que habitan o transitan por la zona, evitar impactos ambientales negativos, y salvaguardar los intereses patrimoniales y económicos del Estado. Por tanto, la medida cumple con un fin constitucionalmente válido.
22. En cuanto a la **idoneidad**, la norma impugnada es adecuada y técnicamente razonable para asegurar el acceso inmediato, libre tránsito y condiciones operativas para el mantenimiento y reparación del sistema de transporte de hidrocarburos. En ese sentido, limitar edificaciones, cultivos o actividades que pongan en riesgo la integridad de la infraestructura⁹ es coherente con el fin perseguido y cumple con los principios de precaución, prevención y eficiencia establecidos en el artículo 313 de la Constitución. Además, esta Corte resalta que varias de las limitaciones establecidas en la norma impugnada podrían ser realizadas con la autorización del Ministerio rector.

⁷ CRE, artículo 313: “(...) Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”.

⁸ CCE, 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 67.

⁹ Por ejemplo, edificar inmuebles, sembrar árboles de más de tres metros, abrir caminos o realizar cultivos.

23. En lo atinente a la **necesidad** de la medida, la demanda reconoce que “no se ataca la utilidad pública que ha otorgado y otorga el oleoducto al Estado y la nación”. Por su parte, esta Corte considera que la servidumbre constituye una limitación específica al derecho de propiedad, sobre el uso o goce, mas no implica la pérdida de la titularidad de los predios por parte de sus dueños, quienes continúan siendo propietarios incluso si en el futuro cesara el transporte de hidrocarburos. En este sentido, el derecho de propiedad se encuentra limitado en aras del interés general, pero no extinguido. Asimismo, no se identifica una medida alternativa que sea equivalente y menos gravosa respecto del derecho a la propiedad, pues reemplazar esta servidumbre por expropiaciones supondría una afectación más intensa y definitiva. Por tanto, se cumple con el requisito de necesidad.
24. Sobre la **proporcionalidad** en estricto sentido, en el presente caso, existe una tensión entre el derecho individual a la propiedad privada y el derecho al desarrollo concretado en los intereses colectivos vinculados al funcionamiento del transporte de hidrocarburos.
25. En relación con dicha tensión, la parte accionante sostiene que “los propietarios de dichos bienes se ven impedidos de realizar cualquier actividad en ellos, como si dichos bienes no fueran de su propiedad”. No obstante, esta Corte advierte que las limitaciones impuestas al uso del suelo son específicas y delimitadas; por ejemplo, edificar inmuebles, sembrar árboles de más de tres metros, abrir caminos o realizar cultivos.¹⁰ Es decir, la limitación impuesta por la norma impugnada no conlleva la pérdida de la titularidad de sus predios, pues los propietarios conservan facultades esenciales de disposición, goce y uso compatibles con la servidumbre. Además, como se estableció en el párrafo 22 *supra* varias de las limitaciones establecidas en la norma impugnada podrían ser realizadas con la autorización del Ministerio rector.
26. A la luz de lo anterior, la medida impugnada protege adecuadamente los intereses públicos vinculados al funcionamiento seguro y continuo del sector estratégico de hidrocarburos. Por lo tanto, no se verifica una limitación desproporcionada, arbitraria o irrazonable en relación con el fin constitucional que la norma pretende alcanzar.

6. 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:

¹⁰ Las referidas limitaciones al ser las específicas para buscar el fin legítimo, no son excesivas ni desproporcionadas frente a la privación.

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL