

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 7-23-TI

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

DICTAMEN 7-23-TI/23

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el “Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea”, no necesita de aprobación legislativa, en virtud de que no incurre en ninguno de los escenarios previstos en el artículo 419 de la Constitución de la República.

1. Antecedentes

1. El 23 de mayo de 2023, los gobiernos de Ecuador y Estados Unidos de América concluyeron el proceso de negociación del “Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea”.¹
2. El 16 de junio de 2023, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador remitió el texto del “Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea” (en adelante “**Acuerdo**”) y solicitó a la Corte Constitucional que emita dictamen relativo a la necesidad o no de aprobación legislativa, previo a su ratificación.
3. El 16 de junio de 2023, se realizó el sorteo electrónico y le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 26 de junio de 2023.

¹ Este Tratado consta en las Notas Reversales con idéntico contenido, que reposan en los Ministerios de Relaciones exteriores de los dos países. Información que consta en el Oficio T. 470-SGJ-23-0173, de 16 de junio de 2023, remitido por Juan Pablo Ortiz Mena, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 419 y 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 107 numeral 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Análisis constitucional

5. En este primer momento del control constitucional de los tratados internacionales, le corresponde a la Corte Constitucional determinar si para la ratificación del Acuerdo se requiere o no de aprobación legislativa. En tal virtud, el análisis se desarrollará a partir del siguiente problema jurídico:

¿La ratificación del “Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea” requiere de aprobación legislativa?

6. El artículo 419 de la Constitución de la República dispone:

La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
 2. Establezcan alianzas políticas o militares.
 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
 8. Comprometan el patrimonio natural y, en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.
7. Con el propósito de determinar si el Acuerdo requiere o no de aprobación previa de la Asamblea Nacional, esta Corte analizará los compromisos establecidos en él a fin de verificar si su contenido se refiere a alguna de las circunstancias previstas en el artículo citado.
8. El Tratado está integrado por seis acápites. El primero, desarrolla las definiciones del

Tratado; el segundo, contiene los compromisos del Estado ecuatoriano en la interceptación de aeronaves civiles; el tercero, contempla la obligación de abstención de uso de armas contra aeronaves civiles; el cuarto, propone la obligación de Ecuador frente al intercambio de información relativa a las interceptaciones; el quinto, considera el incumplimiento de las condiciones; y, el sexto, la terminación del Acuerdo.

9. En la primera sección sobre “I. Definiciones”, el Acuerdo desarrolla el significado de los términos “Asistencia del Gobierno de los Estados Unidos”;² “datos de CSII”;³ Términos de “en vuelo”⁴ y “en servicio”;⁵ y, de “interceptación”⁶ cuya ejecución corresponde a la Fuerza Aérea Ecuatoriana.
10. El segundo acápite, sobre “II. Interceptación de aeronaves”, contiene las obligaciones que asume el Estado ecuatoriano frente a esta temática. Así, en el párrafo (1) señala que el Gobierno ecuatoriano se compromete a adherirse “de manera coherente y estricta” al procedimiento de seguridad del Anexo 2 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.⁷ También, determina la obligación de asegurar que todo el personal que participe en la interceptación de aeronaves civiles conozca estos procedimientos. Además, deberá adherirse a las disposiciones sobre interceptación de aeronaves de la Organización de Aviación Civil (“OACI”). Además que el Gobierno de la República del Ecuador debe informar a todos los operadores del sector aeronáutico civil sobre sus políticas y procedimientos de interceptación por medio de Notificaciones a los

² El texto del Acuerdo señala expresamente

[...] conforme se utiliza en este Acuerdo, incluirá, pero no se limitará a la provisión por parte del gobierno de Estados Unidos de América de: financiamiento; datos de inteligencia; información: datos de radar (incluyendo los datos derivados del Sistema Cooperativo de Integración de Información Situacional “CSII”, por sus siglas en inglés); soporte logístico; soporte de comando, control y comunicaciones; equipo; mantenimiento y capacitación.

³ El Tratado señala que el término “[...]” se refiere a los datos que muestran la posición de aeronaves en el espacio aéreo y las pistas de interés (“TOI”, por sus siglas en inglés), respectivamente, basada en los filtros geográficos”.

⁴ “[...] desde el momento en que se cierran todas las puertas externas después del embarque hasta el momento en que se abra cualquiera de dichas puertas para el desembarque; en caso de aterrizaje forzoso, se considerará que el vuelo continúa hasta que las autoridades competentes se hagan cargo de la aeronave y de las personas y bienes a bordo”.

⁵ “[...] desde que el personal de tierra o la tripulación comienza las operaciones previas a un determinado vuelo hasta veinticuatro horas después de cualquier aterrizaje; el período en servicio se prologará en cualquier caso por todo el tiempo que la aeronave se encuentre en vuelo conforme (la definición de “en vuelo”).

⁶ De acuerdo con el Convenio el término “interceptación” se refiere “[...] al acto de una nave de la Fuerza Aérea Ecuatoriana de acercarse y permanecer cerca de una aeronave, con el objetivo de identificar esa aeronave y, si fuera necesario, dirigirla de nuevo a la ruta planificada, dirigirla fuera de los límites del espacio aéreo de la República del Ecuador, escoltarla fuera del espacio aéreo restringido, prohibido o peligros, darle instrucciones para que aterrice”.

⁷ Convenio ratificado por Ecuador el 20 de agosto de 1954.

Aviadores.⁸

11. De igual manera, en la sección referida, el párrafo (3) enumera diecisiete factores que Ecuador debe tomar en cuenta para determinar cuándo una aeronave es considerada como razonablemente sospechosa de estar involucrada, principalmente, con el tráfico ilícito de drogas y realizar la interceptación de aeronaves civiles a través de la Fuerza Aérea.
12. En la tercera sección sobre “III. Abstención del uso de armas contra aeronaves civiles”, el Convenio estipula que el Gobierno del Ecuador debe inhibirse de amenazar o dañar, destruir e inhabilitar aeronaves civiles. Establece como excepción el uso de disparos de advertencia.
13. La cuarta parte relativa a “IV. Intercambio de información”, consagra la obligación de Ecuador de no permitir el acceso de terceros, sin el consentimiento específico y por escrito de la Embajada de los Estados Unidos de América, a cualquier información, datos o análisis para interceptaciones aéreas desarrollados con la asistencia del gobierno del Estado mencionado.
14. En las secciones quinta y sexta se establecen las disposiciones relativas al incumplimiento de las condiciones y a la terminación del Acuerdo, respectivamente.
15. De la revisión del contenido del Acuerdo, la Corte evidencia que las temáticas desarrolladas y las obligaciones contenidas en él no se refieren a materia territorial o de límites.
16. El tratado establece mecanismos de asistencia entre el gobierno de Estados Unidos y el gobierno de Ecuador para la realización de interceptaciones de aeronaves civiles reconocidas como razonablemente sospechosas de realizar actividades de tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, a través de la cooperación o intervención de la Fuerza Aérea ecuatoriana. A este respecto, la Corte requiere precisar que no se trata de una alianza militar en el sentido de que no tiene como objetivo la realización de actividades militares o bélicas para afrontar amenazas propias de conflictos armados. Tampoco, prevé la creación de una estructura orgánica mínima ni la participación conjunta, de miembros militares de los dos países para responder a amenazas de carácter militares. Más bien, el Acuerdo se refiere a un compromiso de cooperación interestatal encaminada a fortalecer las actividades operativas que ya posee la Fuerza Aérea Ecuatoriana frente a la interceptación de aeronaves civiles.

⁸ Notificaciones a los Aviadores, el acrónimo por sus siglas en inglés “NOTAM”.

17. En el Acuerdo, se evidencia que se establezca el compromiso del Estado de expedir, modificar o derogar una ley. Más bien, el convenio establece parámetros operativos de cómo deberán llevarse las operaciones de interceptación de aeronaves. Las disposiciones contenidas en el Tratado, tampoco contienen normas que modifiquen el régimen de derechos y garantías establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
18. Igualmente, se puede constatar que el Acuerdo no compromete la política económica del Estado, ni vincula al país en acuerdos de integración o comercio, sino que se limita a generar un compromiso de asistencia del gobierno de Estados Unidos con el gobierno de Ecuador para interceptar aeronaves civiles.
19. Finalmente, el Acuerdo no atribuye competencias propias del ordenamiento jurídico interno a un organismo internacional o supranacional ni comprometen el patrimonio natural, en especial el agua la biodiversidad o el patrimonio genético del Estado.
20. Por tanto, de la verificación del contenido del Acuerdo se observa que este no se refiere a ninguno de los escenarios dispuestos en el artículo 419 de la Constitución.

4. Dictamen

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. Dictaminar que el “Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea” no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no se requiere de aprobación por parte de la Asamblea Nacional.
2. Ordenar que el “Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea” se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente de conformidad con el artículo 82 numeral 1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN 7-23-TI/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 12 de julio de 2023, emitió el Dictamen 7-23-TI/2 (“**Dictamen**”). Este analiza si el Acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Interceptación Aérea (“**Acuerdo**”) necesita de aprobación legislativa.
2. En esta decisión, la Corte concluyó que el Acuerdo no incurría en ninguno de los escenarios previstos en el artículo 419 de la CRE; sin embargo emitió consideraciones sobre el alcance del escenario número 2 del citado artículo el cual versa sobre el establecimiento de “alianzas políticas o militares”.
3. El razonamiento del Dictamen se centra en precisar si el Acuerdo implica el establecimiento de una alianza política o militar y esgrime la siguiente consideración: “no se trata de una alianza militar en el sentido de que no tiene como objetivo la realización de actividades militares o bélicas para afrontar amenazas propias de conflictos armados” y “tampoco prevé la creación de una estructura orgánica mínima ni la participación conjunta, de miembros militares de los países para responder a amenazas de carácter militares”.
4. Disiento de esta argumentación pues, de forma taxativa, la Corte Constitucional realiza una interpretación del escenario número 2 del artículo 419 de la CRE. Si bien coincido en que el Acuerdo no se encuadra en tal caso y que no requiere aprobación legislativa, disiento de la argumentación desarrollada pues esta no se debería reducir a que se verifique: (i) la existencia de la realización de actividades militares o bélicas para afrontar amenazas propias de conflictos armados y (ii) la creación de una estructura orgánica mínima ni la participación conjunta de miembros militares de los países para responder a amenazas de carácter militares. Considero que existen múltiples casos que se podrían enmarcar en el escenario del artículo 419 número 2, de la Constitución y que el análisis al que está llamado la Corte no debería centrarse, exclusivamente, en los requisitos previamente referidos en este párrafo.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 7-23-TI, fue presentado en Secretaría General el 25 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 10:11; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)