

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 10-23-TI

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

DICTAMEN 10-23-TI/24

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas” no requiere aprobación legislativa por no referirse a ninguno de los casos señalados en el artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 6 de octubre de 2023, el ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador y el embajador de los Estados Unidos de América en el Ecuador suscribieron el “*Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas*” (“**acuerdo**”).
2. El 14 de noviembre de 2023, el ex presidente de la República del Ecuador remitió el texto del 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 mismo día, se efectuó el sorteo automático de la causa, correspondiendo el conocimiento de la misma a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa con auto de 11 de diciembre de 2023.

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 de la Constitución de la República, en

concordancia con los artículos 75, número 3 letra d, el artículo 107 número 1, y el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Análisis constitucional

5. En este primer momento del control constitucional de los tratados internacionales, corresponde a esta Corte determinar si para la ratificación del tratado se requiere o no de aprobación legislativa. Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La ratificación del “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas” 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, la Corte Constitucional analizará si su contenido tiene relación con alguna de las circunstancias previstas en el artículo citado.

8. El acuerdo está compuesto por catorce artículos:

8.1. El artículo 1 delimita el ámbito de aplicación del tratado, que cubre al personal civil y militar de los Estados Unidos, así como a los contratistas estadounidenses que realicen actividades acordadas al amparo del tratado.

8.2. El artículo 2 trata de la concesión de privilegios, exenciones e inmunidades al personal estadounidense, equivalentes a las que gozan los agentes

diplomáticos de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961.

- 8.3.** El artículo 3 se refiere a la autorización que otorga el Estado ecuatoriano a los Estados Unidos de América para ejercer jurisdicción penal sobre su propio personal, mientras este se encuentre en el territorio del Ecuador.
- 8.4.** El artículo 4 se refiere a la exención de tributos e inspecciones al personal de los Estados Unidos de América respecto de la importación, exportación y uso de cualquier bien personal, equipo, suministros, pertrechos, tecnología, entrenamiento o servicios en relación con actividades amparadas por el acuerdo.
- 8.5.** El artículo 5 se refiere a aspectos relacionados con la libre movilidad en el territorio ecuatoriano de las aeronaves, buques y vehículos operados por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América; a la exención del pago de tarifas de transporte y cargos de navegación, sobrevuelo o similares; al pago de servicios solicitados y recibidos por tasas no menos favorables que las pagadas por las Fuerzas Armadas del Ecuador; y, a la exención de abordajes e inspecciones de aeronaves, buques y vehículos pertenecientes al Gobierno de los Estados Unidos de América.
- 8.6.** El artículo 6 se refiere a la libertad de contratación del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América sobre pertrechos, suministros, equipos y servicios que se suministren o lleven a cabo en el territorio ecuatoriano.
- 8.7.** El artículo 7 se refiere a la exoneración del pago de tributos, inspección, licencia, tasas de aduanas, impuestos o cualquier otro cargo aplicado dentro del territorio del Ecuador, al Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, por la importación, exportación y uso de bienes o servicios relacionados con las actividades amparadas por el acuerdo.
- 8.8.** El artículo 8 se refiere a la igualdad de trato que se ofrecerá a los contratistas estadounidenses respecto de aquella otorgada al personal de los Estados Unidos de América en cuanto a las licencias profesionales y de conducir.
- 8.9.** El artículo 9 se refiere a la libertad de movimiento y acceso a medios de transporte, almacenamiento, entretenimiento y otras instalaciones, mutuamente acordados, que se exijan en relación con actividades al amparo del acuerdo.

- 8.10.** El artículo 10 se refiere al permiso otorgado por el Estado ecuatoriano al Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América para el uso del espectro radioeléctrico y la operación de sus propios sistemas de telecomunicaciones. Además, contempla el derecho a utilizar los medios y servicios necesarios para asegurar plena capacidad para operar los sistemas de telecomunicaciones y derecho a usar todas las frecuencias del espectro radioeléctrico que sean necesarias para este propósito.
- 8.11.** El artículo 11 se refiere a la exclusión de cualquier reclamo (excepto los de índole contractual) entre ambos Estados, por daño, pérdida o destrucción de bienes de la otra parte o por lesión o muerte de miembros del personal de las fuerzas armadas de cualquiera de los gobiernos o su personal civil, que surja del cumplimiento de sus deberes oficiales en relación con actividades al amparo del tratado. Asimismo, determina que los reclamos de terceros por daños o pérdidas causadas por el personal de los Estados Unidos de América serán resueltos por dicho Estado de acuerdo con las normas de su ordenamiento jurídico.
- 8.12.** El artículo 12 se refiere a la posibilidad de celebrar arreglos de implementación para dar cumplimiento a las disposiciones del tratado.
- 8.13.** El artículo 13 se refiere a la fecha de entrada en vigor del tratado.
- 8.14.** El artículo 14 se refiere a las formas de modificación o finalización de la vigencia del acuerdo.
- 9.** De la revisión del contenido del acuerdo, se determina que los temas desarrollados, así como las obligaciones contempladas en el acuerdo no se refieren a materia territorial o de límites.
- 10.** El tratado establece mecanismos de asistencia entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de Ecuador con relación a la visita de buques, entrenamiento, ejercicios, actividades humanitarias, actividades de cooperación para abordar retos de seguridad compartidos, tales como el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, terrorismo internacional y otras amenazas. A este respecto, la Corte requiere precisar que no se trata de una alianza política, ni militar, porque no tiene como objetivo la realización de actividades militares o bélicas para afrontar amenazas propias de conflictos armados.¹ El acuerdo no conlleva una alianza militar porque no

¹ CCE, dictamen 7-23-TI/23, 12 de julio de 2023, párr. 16.

atañe a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, actividades que son propias del ámbito militar, de conformidad al artículo 158 de la Constitución. 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 militar. Como indica la Presidencia en su solicitud de dictamen, los acuerdos sobre estatutos de las fuerzas² no autorizan actividades de defensa mutua o reciprocidad en acciones militares. Más bien, el acuerdo se refiere a un compromiso de cooperación interestatal encaminada a fortalecer la capacidad de respuesta a los retos compartidos por ambas partes.

11. Del acuerdo no se desprende que se establece ningún compromiso del Estado referente a la expedición, modificación ni derogación de una ley. De hecho, el convenio establece parámetros operativos que determinan la forma en la que se debe desarrollar la relación de seguridad y cooperación entre ambos Estados. Además, se verifica que las disposiciones contenidas en el acuerdo no contienen normas que modifiquen el régimen de derechos y garantías establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Las inmunidades referidas para el personal civil y militar estadounidense en los párrafos 8.1. y 8.2. no implican la obligación de que el legislativo expida normas legales. El Acuerdo se remite a la Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomática, norma que se encuentra incorporada en el ordenamiento jurídico.³ La ratificación del Acuerdo no implicaría el compromiso de realizar ninguna acción legislativa. En similar sentido, la autorización aludida en el párrafo 8.3, así como la exclusión de reclamos mencionada en el párrafo 8.11, tampoco conllevan la necesidad de cambio legislativo alguno.
12. Así mismo, se evidencia que el acuerdo no compromete la política económica del Estado. De igual forma, no se verifica que permita vincular al país en acuerdos de integración o comercio. Por el contrario, el presente acuerdo se limita a generar un compromiso de asistencia del Gobierno de Estados Unidos de América con el Gobierno de Ecuador para fortalecer la relación de seguridad y cooperación entre ambos países.
13. Por último, se observa que el acuerdo no atribuye competencias propias del ordenamiento jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.

² Las siglas responden a “*Status of forces agreement*”, que se traduce como “Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas”. Según la información oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, dicho Estado ha suscrito 59 acuerdos SOFA con distintos Estados del mundo (<https://www.state.gov/subjects/status-of-forces-agreement/>).

³ Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961 ratificada por el Decreto 1647 de 31 de julio de 1964 publicada en el Registro Oficial 376 de 18 de noviembre de 1964.

Tampoco se observa que el acuerdo comprometa el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad, ni el patrimonio genético del Estado.

14. Consecuentemente, 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 la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas” no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación no requiere de aprobación legislativa.
2. Ordenar que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas” 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 10-23-TI/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante dictamen 10-23-TI, en la sesión de Pleno de 11 de enero de 2024.
2. En el dictamen 10-23-TI, la mayoría de este Organismo resolvió que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas” (“**Acuerdo**”) no requiere aprobación por parte de la Asamblea Nacional al considerar que no está inmerso en los supuestos contemplados en el artículo 419 de la Constitución. En este voto salvado conjunto expresamos las razones por las cuales disentimos con el razonamiento y la decisión adoptada por la mayoría.

1. Análisis constitucional

3. En el marco del control que la Constitución establece para los tratados internacionales, la Corte Constitucional debe determinar si los tratados suscritos por la autoridad competente requieren aprobación legislativa, al estar incursos en las causales establecidas en el artículo 419 de la Constitución. En relación al tratado bajo análisis, sostendremos que requiere aprobación legislativa, por cuanto, se verifica que se encuentra inmerso en los numerales 1 y 2 del artículo 419 de la Constitución.

1.1 Se refiere a materia territorial o de límites

4. El numeral 1 del artículo 419 dispone que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa cuando se refieran a materia territorial o de límites. Este parámetro no solamente implica la cesión de territorio o modificación del mismo, sino que es aplicable cuando exista un tratado que tenga relación con la soberanía territorial. Esto significa no interferir sobre la autoridad que ejerce el Estado en los elementos tangibles e intangibles que, conforme el artículo 4 de la CRE, también comprende el territorio nacional en virtud de los tratados con otro Estado mediante un tratado internacional.

5. En el Acuerdo, existen algunos aspectos que se relacionan directamente con la soberanía territorial, por ejemplo: (i) el otorgamiento de permisos para la actuación de efectivos policiales o militares extranjeros en el territorio nacional sin mecanismos de coordinación o control por parte de las autoridades nacionales; (ii) la operación de vehículos marítimos, aéreos o terrestres operados por una fuerza armada extranjera o policía sobre el territorio nacional; (iii) la construcción de infraestructura operada por fuerzas militares o autoridades de otro Estado o el uso de recursos naturales sin restricciones, entre otras disposiciones.¹
6. Por lo anterior, evidenciamos que el tratado bajo análisis se relaciona con la soberanía territorial, pues posibilita la presencia efectiva de elementos militares y de seguridad de los Estados Unidos y su operación sobre el territorio ecuatoriano, sin que se establezca claramente mecanismos de coordinación con las autoridades ecuatorianas. Además, dichos elementos no operan bajo órdenes de las autoridades ecuatorianas, sino que responden a disposiciones de su propio régimen.
7. El artículo 5 del Acuerdo contempla: “[l]as aeronaves, los buques y los vehículos operados por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, o que en ese momento estén operados exclusivamente para dicho departamento, podrán entrar al territorio del Ecuador, salir de él y desplazarse libremente por el mismo [...]”.
8. El artículo 2 de Acuerdo dispone: “[e]l personal de los Estados Unidos podrá entrar y salir del territorio de la República del Ecuador con identificación de los Estados Unidos y con órdenes de movimiento colectivo o de viaje individual”. Además, estas autorizaciones se extienden a los “contratistas estadounidenses”, que incluye “empresas y firmas no ecuatorianas”, para quienes se otorga “privilegios, exenciones e inmunidades”, equivalentes a los de la Convención de Viena.
9. Otro elemento que se relaciona con la soberanía sobre el territorio es la utilización del espectro radioeléctrico. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 10 del Acuerdo que incluye: “[...] el derecho a utilizar los medios y servicios necesarios para asegurar plena capacidad para operar los sistemas de telecomunicaciones y el derecho a usar todas las frecuencias del espectro radioeléctrico sean necesarias para este propósito”. Estas

¹ CCE, dictamen 7-23-TI/23, 12 de julio de 2023, p. 16.

autorizaciones modifican las competencias exclusivas del Estado sobre el espectro radioeléctrico establecidas en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución.

10. A lo referido se añade la posibilidad de ejercer jurisdicción penal por parte de otro Estado en el territorio ecuatoriano, conforme señala el artículo 3 del Acuerdo, el cual “autoriza a los Estados Unidos a ejercer jurisdicción penal sobre dicho personal mientras este se encuentre en el territorio del Ecuador”. Esta cesión de jurisdicción afecta la soberanía territorial del estado ecuatoriano, y es especialmente relevante en virtud de que el objeto del tratado es amplio y no delimita con certeza la finalidad de las actividades a realizarse en el territorio nacional. En este mismo sentido, el artículo 11 del Acuerdo contempla obviar reclamos por destrucción de bienes e incluso por muertes de personal militar o civil en los siguientes términos:

Ambos gobiernos obviarán cualquier reclamo (excepto los reclamos contractuales) entre sí por daño, pérdida o destrucción de bienes de la otra Parte o por lesión o muerte de miembros del personal de las fuerzas armadas de cualquiera de los gobiernos o su personal civil, que surja del cumplimiento de sus deberes oficiales en relación con actividades al amparo del presente Acuerdo. Los reclamos de terceros por daños o pérdidas causadas por personal de los Estados Unidos serán resueltos por el Gobierno de los Estados Unidos de acuerdo con las leyes y regulaciones de dicho país.

11. Estos elementos del Acuerdo, a nuestro criterio, inciden inminentemente en la soberanía que ejerce el Estado ecuatoriano sobre el territorio nacional y, por tanto, dicho Acuerdo se encuentra inmerso en el numeral 1 del artículo 419 de la CRE.

1.2 Establezcan alianza políticas o militares

12. En el dictamen 7-23-TI/23 de 12 de julio de 2023, esta Corte Constitucional señaló que los tratados internacionales versan sobre acuerdo militares cuando (i) tengan como objetivo realizar actividades militares o bélicas para afrontar amenazas propias de conflictos armados; (ii) prevean la creación de una estructura orgánica mínima; o (iii) establezcan la participación conjunta de miembros militares de dos o más países para responder a una amenaza de carácter militar.²
13. Las amenazas de carácter militar no son solo aquellas que nacen de los conflictos armados entendidos de manera tradicional, pues, actualmente los Estados se enfrentan a amenazas como, por ejemplo, terrorismo, ciberterrorismo, tráfico de drogas, por ejemplo. Por ello,

² CCE, dictamen 7-23-TI/23, 12 de julio de 2023, p. 16.

la Corte debe considerar que los mecanismos de configuración de una alianza militar no pueden ser limitados al establecimiento de compromisos de defensa conjunta contra ataques externos. Las alianzas militares pueden variar según su alcance y naturaleza y, en consecuencia, pueden hacer frente tanto a amenazas militares tradicionales como no tradicionales, de carácter externo, interno, entre otros. En cuanto a las amenazas no convencionales o no tradicionales, observamos que estas se refieren a factores o eventos que representan un riesgo para la seguridad de un país y que puede involucrar amenazas más sutiles como ciberataques, guerra cibernética, terrorismo, crimen organizado, entre otros. Desde la lógica actual, dichas amenazas son enfrentadas en gran medida por operaciones militares.

- 14.** Un ejemplo de lo señalado se encuentra en el Plan Específico de Defensa de 2019 a 2030 del Estado ecuatoriano en el que se reconoce:

Las amenazas que atentan contra el Estado ecuatoriano son las agresiones armadas perpetradas por [...] los grupos irregulares armados, la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el narcotráfico, [...] la explotación ilegal de los recursos naturales, los ciberataques a la infraestructura crítica del Estado, entre otros.³

- 15.** Es decir, el Estado ecuatoriano ha identificado en su política de defensa como una amenaza de carácter militar a actividades ilícitas como las relacionadas con la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de armas o el narcotráfico.
- 16.** De esta forma, corresponde examinar el instrumento internacional para determinar si implica una alianza con fines militares de acuerdo con el numeral 2 del artículo 419 de la Constitución. El tratado bajo estudio, en los párrafos previos al artículo 1, afirma que uno de sus objetivos es: “(...) profundizar y fortalecer la relación de seguridad y la cooperación entre los Estados Unidos de América y la República del Ecuador”.
- 17.** Posteriormente, en los artículos del Acuerdo se contempla la realización de actividades de la Fuerza Militar y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en el territorio ecuatoriano. El artículo 1 del Acuerdo establece la posibilidad de que dichos órganos estadounidenses realicen en el Ecuador actividades como “visitas de buques, entrenamiento, ejercicios [...], actividades de cooperación para abordar retos de seguridad

³ Plan Específico de Defensa elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional 2019 -2030, pág. 22. En: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-defensa-web.pdf>

compartidos [...]”, con el fin de prevenir, identificar, combatir, impedir e interceptar actividades transnacionales ilícitas.

18. De la revisión integral del contenido de este tratado internacional se observa que el objeto es amplio y no delimita con certeza la finalidad de las actividades a realizarse, no obstante, existe un énfasis en el ámbito de seguridad y predominan actividades realizadas por órganos militares de Estados Unidos que operarían en el territorio ecuatoriano, con elementos que responden a esa naturaleza como el porte de armas y uniforme.
19. De lo expuesto, se desprende que la finalidad de este acuerdo es responder a amenazas de carácter militar no tradicional y, por tanto, requiere de un control y debate más robusto mediante su discusión en la Asamblea Nacional, pues se verifica que se enmarca en lo contemplado en el numeral 2 del artículo 419 de la Constitución.

2. Decisión

20. En virtud del análisis que la Corte debe realizar sobre los tratados internacionales y los elementos que se han identificado en el contenido del tratado bajo estudio, en principio no se concluye que el tratado no deba ser aprobado, sino que exige un debate robusto en el órgano representativo del Estado ecuatoriano de conformidad con los parámetros del artículo 419 de la Constitución.
21. En virtud de lo expuesto, concluimos que el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Estatuto de las Fuerzas, se encuentra inmerso en los numerales 1 y 2 del artículo 419 de la Constitución y, por tanto, requiere del pronunciamiento de la Asamblea Nacional.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 10-23-TI, fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:24; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL