

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS***

DE 5 DE ABRIL DE 2022

CASO FLOR FREIRE VS. ECUADOR

SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA

VISTO:

1. La Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas (en adelante "la Sentencia" o "el Fallo") dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") el 31 de agosto de 2016¹.
2. Las Resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencia emitidas por el Tribunal los días 7 de octubre de 2019 y 13 de diciembre de 2021².
3. Los informes presentados por la República del Ecuador (en adelante "el Estado" o "Ecuador") entre marzo de 2020 y octubre de 2021, y los escritos presentados por la víctima y su representante³ entre noviembre de 2019 y noviembre de 2021, así como el presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión").

CONSIDERANDO QUE:

1. La Corte ha venido supervisando la ejecución de la Sentencia⁴ (*supra* Visto 1), en la cual dispuso siete medidas de reparación y el reintegro al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas. En el año 2020 el Tribunal valoró la información sobre todas las reparaciones y declaró que el Estado había dado cumplimiento total a cinco de ellas⁵ y

* Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, esta Resolución fue deliberada y aprobada durante el 147 Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo de forma no presencial utilizando medios tecnológicos de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte.

¹ Cfr. *Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315. El texto íntegro de la Sentencia se encuentra disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_315_esp.pdf. La Sentencia se notificó el 1 de noviembre de 2016.

² Disponibles en: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/flor_freire_07_10_19.pdf y https://corteidh.or.cr/resoluciones_fondo_asistencia_victimas.cfm.

³ El representante en el presente caso es el señor Alejandro Ponce Martínez.

⁴ En el ejercicio de su función jurisdiccional de supervisar el cumplimiento de sus decisiones, facultad que además se desprende de lo dispuesto en los artículos 33, 62.1, 62.3 y 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 30 de su Estatuto, y se encuentra regulada en el artículo 69 de su Reglamento.

⁵ El Estado dio cumplimiento total a las medidas relativas a: i) otorgar al señor Flor Freire el grado militar que corresponda a sus compañeros de promoción, colocarlo en la situación de un militar en situación de retiro o servicio pasivo que se hubiese retirado voluntariamente, y concederle todos los beneficios prestacionales y sociales correspondientes a dicho rango (*punto resolutivo noveno de la Sentencia*); ii) adoptar

en el año 2021 declaró que Ecuador había dado cumplimiento al referido reintegro (*supra* Visto 2). En esta Resolución la Corte se pronunciará sobre las dos medidas de reparación pendientes de cumplimiento.

A. Pagar las cargas prestacionales correspondientes a la seguridad social del señor Flor Freire

A.1. Medida ordenada por la Corte y supervisión realizada en resolución anterior

2. En el punto resolutivo décimo y en el párrafo 228 de la Sentencia, la Corte dispuso que el Estado debía “reconocer al señor Flor Freire y pagar las cargas prestacionales correspondientes a la seguridad social (a efectos de la futura jubilación y cesantía) a las que tendría derecho si se hubiese separado voluntariamente de la institución al momento que el Estado realice dicho pago, teniendo en cuenta el rango en el que se encuentren sus compañeros de promoción al momento de dicho pago”. Asimismo, se dispuso que, para ello, el Estado debía “pagar las cantidades respectivas directamente a las entidades estatales correspondientes en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la Sentencia”.

3. En la Resolución de octubre de 2019, la Corte valoró la emisión de un Acuerdo Ministerial mediante el cual se otorgó al señor Flor Freire el grado de Teniente Coronel y se dispuso “concederle todos los beneficios, prestaciones sociales que le corresponden a este cargo”, así como las gestiones impulsadas en el 2017 por el Ministerio de Defensa Nacional con el objetivo de dar cumplimiento al presente punto⁶. No obstante, destacó que “ha[bía] transcurrido dos años desde tales gestiones [...] sin que esta Corte tenga conocimiento de los posteriores avances en su ejecución”, y ya había vencido el plazo para el cumplimiento de la reparación. En consecuencia, requirió al Estado que continuara informando al respecto.

A.2. Información y observaciones de las partes y la Comisión

4. En su informe de 6 de marzo de 2020, Ecuador solicitó que se declare el cumplimiento total de la presente medida, debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas pagó al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas “la reserva matemática equivalente, aplicable y calculada para dar cumplimiento al requisito de financiamiento de las prestaciones en reemplazo de los aportes personales y patronales del señor Flor Freire”. Asimismo, en dicha oportunidad informó que el 23 de noviembre de 2017, el referido Instituto “otorgó a favor del señor Flor Freire, en el grado de Teniente Coronel, los beneficios prestacionales y sociales contemplados en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas”, a saber:

- i. “cesantía”;

medidas de derecho interno para que el proceso disciplinario no produzca efectos legales y eliminar la referencia a dicho proceso en la hoja de vida militar del señor Flor Freire (*punto resolutivo décimo primero de la Sentencia*); iii) publicación y difusión de la Sentencia (*punto resolutivo décimo segundo de la Sentencia*); iv) pagar al señor Flor Freire las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales (*punto resolutivo décimo cuarto de la Sentencia*), y v) pagar al señor Flor Freire y a su representante las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de reintegros de costas y gastos (*punto resolutivo décimo cuarto de la Sentencia*).

⁶ El Estado informó que se solicitó “un informe detallado al [Instituto de Seguridad Social], referente a los factores considerados en el cálculo de reserva matemática, es decir, si está o no establecido el valor de Cesantía y Liquidación global”, agregando que “una vez resuelta esta consulta se proceder[ía] a dar cumplimiento” a este punto.

- ii. "pensión de retiro militar, la cual se hizo efectiva mensualmente y de manera vitalicia a partir del 21 de julio de 2017", y
- iii. "calificación como pensionista de retiro militar habilitado como titular, y a su grupo familiar como dependientes, para la cobertura del seguro de enfermedad y maternidad en el [Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas], así como para su acceso a los servicios de crédito".

5. En sus escritos de observaciones de 2020 y abril de 2021, *el representante de la víctima* reconoció que el Estado había dado cumplimiento parcial a la presente medida; sin embargo, objetó que no se había cumplido con ciertos "beneficios prestacionales y social[es]" del señor Flor Freire⁷, a saber:

- i. no se realizó la "ceremonia de ascenso y cambio de presillas" al grado de Teniente Coronel;
- ii. no se pagó a la víctima la bonificación por ascenso al grado de Teniente Coronel, establecida en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas;
- iii. no se pagó a la víctima el beneficio establecido por la Ley Orgánica del Servicio Público para los años 2010 a 2013, la cual consistía en "compensaciones anuales para los miembros de las Fuerzas Armadas equivalentes por cada año, a una remuneración mensual según el grado";
- iv. "[a]l haber sido ascendido [...] y al producirse la baja voluntaria, debió mediar el período de disponibilidad de seis meses, tal como lo establece la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas". En este sentido, el señor Flor Freire "tiene derecho a percibir la remuneración correspondiente a un militar en servicio activo en el grado de Teniente Coronel por el equivalente a [los] seis meses de disponibilidad después de su baja voluntaria";
- v. Ecuador debía permitir al señor Flor Freire "rendir el examen corporativo", debido a que "los miembros de [su] promoción [...] tuvieron el beneficio de ser llamados a obtener el título de licenciados en ciencias militares"; sin embargo, "ese beneficio se le suspendió al señor Flor Freire al habersele dado de baja por mala conducta", y
- vi. no se pagó al señor Flor Freire los "fondos de reserva" desde el año 2002, cuando se le dio de baja, hasta el año 2017, cuando se le ascendió. Precisó que dichos fondos son "una remuneración mensual que todo empleador, sea público o privado, entrega a sus empleados y trabajadores, sea directamente o mediante depósito en la entidad de seguridad social correspondiente [...]", y equivale a una remuneración mensual por cada año.

6. Posteriormente, en noviembre de 2021, *el representante* presentó un escrito en el cual únicamente reiteró la objeción indicada en el Considerando 5.vi (*supra*)⁸.

7. Al respecto, *Ecuador* refirió, entre otros argumentos, que "el artículo 17 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas establece de forma taxativa las prestaciones cubiertas por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas", pero "ninguno de los rubros que el representante de la víctima alega como pendientes está contemplado como carga prestacional vinculada con la seguridad social".

⁷ Cfr. Escritos de observaciones del representante de 8 de enero y 28 de abril de 2020 y 22 de abril de 2021.

⁸ Cfr. Escrito de observaciones del representante de 29 de noviembre de 2021.

A.3. Consideraciones de la Corte

8. Para pronunciarse sobre la solicitud de Ecuador de que se declare el cumplimiento total de la reparación ordenada en el punto resolutivo décimo, en primer término, esta Corte constata⁹ que el Estado efectivamente otorgó los beneficios prestacionales y sociales que indicó (*supra* Considerando 4), respecto a lo cual no hay controversia. En cuanto a las objeciones del representante, esta Corte observa que, según él mismo reconoció¹⁰, las objeciones contenidas en los incisos i) a v) del Considerando 5 (*supra*) se relacionan con las medidas de reparación ordenadas en los puntos resolutivos noveno y décimo primero de la Sentencia. Al respecto, la Corte recuerda que los mismos fueron declarados cumplidos en la Resolución de 2019 con base en la información aportada por el Ecuador, y se hizo notar que el representante no había presentado observaciones sobre estas medidas pese a los recordatorios que le fueron realizados (*supra* Considerando 1). Además, con relación a la solicitud relativa a que se le reconozca y pague al señor Flor Freire el período de disponibilidad (*supra* Considerando 5 inciso iv), la Corte hace notar que, tal como surge de la Sentencia¹¹, entre el 18 de julio de 2001 y el 18 de enero de 2002, el señor Flor Freire gozó de un período de disponibilidad, tiempo durante el cual mantuvo su rango y sueldo, y considera razonables las explicaciones brindadas por el Estado respecto a los motivos por los cuales no corresponde otorgar una segunda disponibilidad¹².

9. Finalmente, con respecto a la objeción relativa al pago de los fondos de reserva (*supra* Considerando 5, inciso vi), el Tribunal encuentra razonables las explicaciones realizadas por el Estado¹³ y, en particular, hace notar que el monto correspondiente a los fondos de reserva fue tenido en cuenta al fijar el monto indemnizatorio por concepto de daño material relativo a los ingresos dejados de percibir por el señor Flor Freire, reparación que ya fue declarada totalmente cumplida en la Resolución de 2019 (*supra* Considerando 8).

10. A la luz de lo expuesto, el Tribunal considera que Ecuador ha dado cumplimiento total a la medida de reparación ordenada en el punto resolutivo décimo de la Sentencia.

⁹ Cfr. Oficio del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Nro. ISSFA-DG-2020-0351-OF de 21 de febrero de 2020 (anexo 1 al informe estatal de 6 de marzo de 2020).

¹⁰ En su escrito de observaciones de 8 de enero de 2020, el representante refirió que las objeciones listadas en los incisos (i) a (iv) se enmarcaban dentro del punto resolutivo 9, mientras que la objeción listada en el inciso (v) se refería al punto resolutivo 11.

¹¹ En los párrafos 100 y 252 del Fallo.

¹² Ecuador refirió que el pago solicitado no es procedente ya que la disponibilidad no es una carga prestacional de la seguridad social, sino que "está considerada como sueldo (salario) en el artículo 82 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas". Añadió que, dado que dio cumplimiento a la indemnización por daño material fijada a favor de la víctima en la Sentencia, la cual "contempl[a] todos los salarios en general que la víctima dejó de percibir desde el 18 de enero de 2022", el Estado "ya cumplió con el pago de los valores correspondientes a cualquier tipo de salario que la víctima dejó de percibir". Asimismo, precisó que "el régimen que se aplica a la situación en servicio pasivo, obedece a una situación jurídica distinta a la de disponibilidad", a lo que recordó que, en la Sentencia, no se dispuso colocar al señor Flor Freire en situación de disponibilidad sino "en la situación de un militar en situación de retiro o servicio pasivo".

¹³ Ecuador precisó que los fondos de reserva "no están contemplados como cargas prestacionales vinculadas a la seguridad social, sino más bien, son un beneficio laboral que corresponde a un salario adicional por cada año, a partir del segundo año de servicio", el cual debe ser depositado mensualmente en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, "siempre que el militar haya decidido no recibirla de manera mensual y directa por parte del empleador y así lo exprese por escrito". Además, indicó que ya cumplió con el pago de los valores correspondientes a cualquier tipo de salario que la víctima dejó de percibir desde la fecha referida" debido a que dio cumplimiento al pago de la indemnización por daño material dispuesta en la Sentencia, en la cual, según afirma, "se encuentran contemplados todos los salarios en general que la víctima dejó de percibir desde el 18 de enero de 2022".

B. Programas de capacitación a los miembros de las Fuerzas Armadas sobre prohibición de discriminación por orientación sexual

B.1. Medida ordenada por la Corte y supervisión realizada en resolución anterior

11. En el punto resolutivo décimo tercero y en los párrafos 238 y 239 de la Sentencia, la Corte dispuso que el Estado debía “pon[er] en práctica, dentro de un plazo razonable, programas de capacitación de carácter continuo y permanente a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los agentes encargados de los procedimientos disciplinarios militares sobre la prohibición de discriminación por orientación sexual, con el fin de asegurar que la orientación sexual, sea real o percibida, no constituya de modo alguno motivo para justificar un tratamiento discriminatorio”. Dichos programas “deberán formar parte de los cursos de formación de los funcionarios militares” y contener “especial mención a la [...] Sentencia y a los diversos precedentes del *corpus iuris* de los derechos humanos relativos a la prohibición de discriminación por orientación sexual y a la obligación de todas las autoridades y funcionarios de garantizar que todas las personas puedan gozar de todos los derechos establecidos en la Convención”.

12. En la Resolución de octubre de 2019, la Corte valoró positivamente lo informado por el Estado tanto sobre una capacitación específica como sobre la creación de una institución que, de forma permanente, se encargaría de capacitar a los servidores militares¹⁴. No obstante, advirtió la falta de “información específica que permita establecer con claridad el avance del cumplimiento de la medida [...], que cumpla con el carácter permanente [...], el contenido ordenado por la Corte, y se dirija tanto a los miembros de las Fuerzas Armadas como a los agentes encargados de los procedimientos disciplinarios militares”. En consecuencia, solicitó al Estado aportar información actualizada y detallada en dichos términos.

B.2. Información y observaciones de las partes y la Comisión

13. En marzo de 2020, *Ecuador* sostuvo que cuenta con “programas de capacitación y educación [...] institucionalizados, [...] continuos y permanentes en los procesos de formación y perfeccionamiento del personal militar” y que “se han realizado varias capacitaciones en materia de derechos humanos, específicamente sobre la prohibición de discriminación por orientación sexual, dirigida a los miembros de las fuerzas armadas y a los agentes encargados de los procedimientos disciplinarios militares”, tanto presenciales como virtuales¹⁵. En octubre de 2021¹⁶ informó que impartió el curso “Conocimientos Básicos en Derechos Humanos direccionado a la no discriminación por orientación sexual real o percibida”, llevado a cabo el 1 de octubre de 2020, el cual incorporó en su contenido la Sentencia del presente caso y fue dirigido a 174 personas militares y administrativos del Colegio Militar “Eloy Alfaro”. Asimismo, refirió que, durante el último trimestre de 2021, “realiza[ría...] un proceso educativo, dirigido a las Fuerzas Armadas y el Comando Conjunto”, con contenidos enfocados “en el derecho a la igualdad y no discriminación hacia las personas de la diversidad sexo-genérica”, y que

¹⁴ El Estado refirió que se estaba “gestionando la creación del ‘Centro de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Fuerzas Armadas’ por medio del cual se realizará una capacitación permanente en [...] Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Género y demás materias, dirigido a todos los servidores militares”.

¹⁵ Asimismo, se refirió a un taller de formación de personal policial llevado a cabo el 21 de enero de 2020, que incluye “los casos [...] remitidos al Sistema Interamericano”, entre ellos el presente caso.

¹⁶ El representante y la Comisión no presentaron observaciones respecto de esta medida con posterioridad a dicho informe estatal.

en noviembre de 2021 elaboraría un “Plan de Capacitaciones” para el año 2022 “con la finalidad de realizar un proceso integral de capacitación, [...] a fin abordar los estándares internacionales de Derechos Humanos, generados por la casuística del Sistema Interamericano”, el cual sería elaborado “en atención a las recomendaciones y medidas reparatorias”. Al respecto, solicitó que se declare totalmente cumplido el presente punto resolutivo.

14. En sus observaciones de abril de 2020, el *representante* objetó que, “[a]unque el informe se refiere a varias capacitaciones [...] sobre derechos humanos y no discriminación, no existe dato alguno sobre no discriminación por orientación sexual real o percibida”¹⁷. En sentido similar se expresó la *Comisión* en agosto de 2020¹⁸. El representante y la Comisión no se refirieron a las acciones mencionadas en el informe estatal de octubre de 2021.

B.3. Consideraciones de la Corte

15. La Corte destaca como positivo que Ecuador cuenta con programas de capacitación permanente para el personal militar sobre derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y uso de la fuerza. Sin embargo, no resulta posible conocer si éstos incorporan la Sentencia del presente caso ni los estándares “relativos a la prohibición de discriminación por orientación sexual y a la obligación de todas las autoridades y funcionarios de garantizar que todas las personas puedan gozar de todos los derechos establecidos en la Convención”, tal como fue ordenado (*supra* Considerando 11). Asimismo, la Corte valora el curso impartido en octubre de 2020 referido a la no discriminación por orientación sexual real o percibida (*supra* Considerando 13), pero de la información aportada no es posible determinar si dicho curso tiene un “carácter continuo y permanente”, tal como fue requerido en la Sentencia (*supra* Considerando 11). Finalmente, este Tribunal valora positivamente lo referido por Ecuador respecto de las acciones que se encontraban planificadas para el último trimestre de 2021.

16. Teniendo en cuenta las acciones realizadas por el Estado, este Tribunal considera que Ecuador ha dado cumplimiento parcial a la medida de reparación ordenada en el punto resolutivo décimo tercero de la Sentencia. Para valorar el cumplimiento total de la misma, es necesario que el Estado remita información actualizada y detallada al respecto, en la cual deberá precisar si alguna de las acciones de capacitación tiene un carácter continuo y permanente en la formación de funcionarios militares y agentes encargados de los procedimientos disciplinarios militares, y a su vez tiene un contenido que incluya el estudio de la Sentencia y “los diversos precedentes del *corpus iuris* de los derechos humanos relativos a la prohibición de discriminación por orientación sexual y a la obligación de todas las autoridades y funcionarios de garantizar que todas las personas puedan gozar de todos los derechos establecidos en la Convención”. Asimismo, se requiere que acompañe la respectiva documentación de respaldo.

¹⁷ En este sentido, precisó que “[l]a única capacitación en la que se hace referencia especial a esta materia fue impartida a 48 miembros de la Policía Nacional, que es una institución independiente de las Fuerzas Armadas, que no depende del Ministerio de Defensa sino del Ministerio de Gobierno”.

¹⁸ La Comisión hizo notar que “no se desprende que se haya capacitado sobre la no discriminación por orientación sexual, según dicta la sentencia”, asimismo, que “el taller sobre casuística de derechos humanos, que abordó el caso Flor Freire vs Ecuador, fue dictado a miembros de la Policía Nacional y no a las Fuerzas Armadas”.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

en el ejercicio de sus atribuciones de supervisión del cumplimiento de sus decisiones y de conformidad con los artículos 33, 62.1, 62.3, 65, 67 y 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 24, 25 y 30 del Estatuto, y 31.2 y 69 de su Reglamento,

RESUELVE:

1. Declarar que el Estado ha dado cumplimiento total a la medida de reparación ordenada en el punto resolutivo décimo, relativa a reconocer al señor Flor Freire las cargas prestacionales correspondientes a la seguridad social y pagarlas a las instituciones estatales correspondientes, a efectos de la futura jubilación y cesantías.
2. Declarar que el Estado ha dado cumplimiento parcial a la medida de reparación ordenada en el punto resolutivo décimo tercero relativa a poner en práctica programas de capacitación sobre prohibición de discriminación por orientación sexual a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los agentes encargados de los procedimientos disciplinarios militares, en los términos indicados en el Considerando 16.
3. Mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento de la medida de reparación ordenada en el punto resolutivo décimo tercero relativa a poner en práctica programas de capacitación sobre prohibición de discriminación por orientación sexual a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los agentes encargados de los procedimientos disciplinarios militares.
4. Disponer que el Estado adopte, en definitiva y a la mayor brevedad posible, las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto cumplimiento a la reparación indicada en el punto resolutivo anterior, de acuerdo con lo considerado en la presente Resolución, y con lo estipulado en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
5. Disponer que el Estado presente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a más tardar el 22 de agosto de 2022, un informe sobre la única medida de reparación pendiente de cumplimiento.
6. Disponer que el representante de la víctima y la Comisión presenten observaciones al informe del Estado mencionado en el punto resolutivo anterior, en los plazos de cuatro y seis semanas, respectivamente, contados a partir de la recepción del informe.
7. Disponer que la Secretaría de la Corte notifique la presente Resolución a la República del Ecuador, al representante de la víctima y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH. *Caso Flor Freire Vs. Ecuador*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de abril de 2022. Resolución adoptada en San José de Costa Rica por medio de sesión virtual.

Ricardo C. Pérez Manrique
Presidente

Humberto Antonio Sierra Porto
Poisot

Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Nancy Hernández López

Verónica Gómez

Patricia Pérez Goldberg
Mudrovitsch

Rodrigo de Bittencourt

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Ricardo C. Pérez Manrique
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario