

26 de diciembre de 2023

REF.: Caso Nº 13.309
José Antonio Navarro Hevia
Venezuela

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con el objeto de someter a la jurisdicción de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos el Caso 13.309 – José Antonio Navarro Hevia de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante “el Estado”, “el Estado venezolano” o “Venezuela”). El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado venezolano por la violación de varios derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio del señor José Antonio Navarro Hevia como consecuencia de la imposición de amonestaciones y posterior destitución del cargo de funcionario público que ejercía en el Ministerio de Defensa como represalia por las denuncias que había presentado sobre actuaciones irregulares y corrupción en el mencionado Ministerio.

El señor Navarro Hevia trabajó como funcionario de carrera en el Ministerio de Defensa de la República Bolivariana de Venezuela desde el año 1978 hasta el 2001. Desde que ingresó al Ministerio, recibió seis asensos hasta obtener el grado de Analista Profesional III, en diciembre de 1993. El señor Navarro Hevia fue destituido del cargo como consecuencia de la imposición de diferentes amonestaciones escritas y verbales, reguladas en el ordinal 5 del artículo 59 y el ordinal 7 del artículo 60 de Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo 104 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa.

El 29 de julio de 1999, la Jefa de División de Egresos de la Dirección informó al señor Navarro Hevia que había sido excluido de un concurso de ascenso, dada la amonestación escrita que reposaba en su expediente personal del 4 de noviembre de 1998. Esta amonestación se impuso con fundamento en la “violación del órgano regular, al dirigir comunicación a otro organismo de la administración pública, sin la debida autorización”. El 2 de agosto de 1999, la víctima presentó recurso de reconsideración ante el Director General Sectorial de Personal y solicitó la revocatoria y anulación de los resultados del concurso de méritos realizado en julio de 1999 y de la amonestación escrita impuesta.

El 11 de enero de 2000, se abrió averiguación administrativa contra el señor Navarro Hevia con fundamento en la causal de destitución prevista en el artículo 62, ordinal 2 de la Ley de Carrera Administrativa que se refiere al “acto lesivo al buen nombre o a los intereses del organismo respectivo de la República” como consecuencia de la remisión de una comunicación al Ministerio de Trabajo denunciando supuestos actos de corrupción en el Ministerio de Defensa.

En el año 2000, al señor Navarro Hevia le impusieron al menos cinco amonestaciones tanto de manera verbal como escrita con fecha 14 de marzo de 2000, 13 abril de 2000, 14 de abril de 2000, 30 mayo de 2000 y 9 agosto de 2000. Salvo por la amonestación impuesta el 13 de abril de 2000 que fue de carácter verbal, las demás amonestaciones, se impusieron con fundamento en el artículo 60 de la Ley de Carrera Administrativa que dispone como causal de amonestación “Cualesquiera otras faltas o circunstancias que no estuvieren sancionadas con amonestación verbal, o con la suspensión sin goce de sueldo, o la destitución”.

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

En particular, la amonestación escrita de 14 de marzo de 2000 se generó con ocasión de la inasistencia de la víctima al acto de transmisión de mando del General Sectorial de Personal a ser efectuado en el Ministerio de Defensa el 14 de febrero de 2000 y cuya comparecencia era obligatoria. El 23 de marzo de 2000, el columnista Enrique Rondón Nieto publicó en el diario el Mundo el titular “Al diablo los méritos”, e hizo alusión expresa a presuntas irregularidades y corrupción al interior del Ministerio de Defensa, a partir de las denuncias hechas por el señor Navarro Hevia. Posteriormente, el 6 de abril de 2000 se publicó otra columna en el mismo Diario en la que se identifica al señor Navarro Hevia como denunciante de los hechos a los cuales se había hecho referencia dos semanas antes en la publicación antes mencionada. De acuerdo con la publicación, el funcionario ratificaba “su denuncia de corrupción administrativa y el hundimiento ético, moral y profesional de la Dirección General de Personal [...]”.

El 27 de marzo de 2000 circuló en el Ministerio de Defensa un panfleto relacionado con las publicaciones del diario El Mundo, que amenazaba con actos de venganza en contra de quien emitió las declaraciones que dieron lugar a las columnas. Si bien la víctima denunció este hecho ante las autoridades, el Estado no emitió información que permita evidenciar que se desarrollaron las investigaciones pertinentes. El 7 de abril de 2000 el señor Navarro Hevia fue citado a la Oficina de Asesoría Jurídica de la Dirección General Sectorial de Personal del Ministerio de Defensa para que se presentara el mismo día “a objeto de tomarle declaración informativa relacionada con la publicación de los artículos en el diario El Mundo de fecha 5 y 6 de abril”.

El 26 de mayo de 2000, el Ministro de Defensa sancionó al peticionario, con fundamento en los artículos 58 numeral 3ro de la Ley de Carrera Administrativa y 107 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. En consecuencia, lo suspendió del cargo con goce de sueldo por un lapso de hasta 60 días laborables para continuar con las averiguaciones administrativas, conforme a lo previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, en concordancia con los artículos 6 y 58 numeral 3 de la Ley de Carrera Administrativa y el 107 del Reglamento General de esta última.

El 21 de marzo de 2000, el Ministro de Defensa profirió la Resolución DG-10867, a través de la cual destituyó al señor Navarro Hevia del cargo de Analista de Personal III por haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de un año con base al artículo 62, ordinal 1 de la Ley de Carrera Administrativa.

Desde octubre de 2000, al peticionario se le eliminó del pago de asignación mensual que se realizaba a través de la caja de la Dirección General Sectorial de la Administración del Ministerio de Defensa, realizada desde el 1 de enero de 1999. Ante esta situación, el señor Navarro Hevia interpuso recurso de reconsideración el 30 de noviembre de 2000, sin obtener respuesta. El 2 de abril de 2001, el peticionario elevó comunicación al Ministro de Defensa, solicitando el pago de sumas adeudadas por dicho ministerio como funcionario de la entidad. El 22 de julio de 2003, le entregaron cheque por un valor de Bs. 22.745.247,50. Sin embargo, la víctima manifestó no estar en desacuerdo con la suma liquidada ya que consideró que el Estado debió cumplir con los compromisos laborales asociados con “el pago del paro forzoso, vacaciones no disfrutadas y bono vacacional, diferencias de bono de fin de año, diferencias salariales y compensaciones dejadas de pagar, intereses de mora y corrección monetaria de conceptos”.

Por los hechos descritos anteriormente, el peticionario adelantó dos procedimientos internos. Con respecto al primero, el peticionario interpuso recurso administrativo de anulación conjuntamente con acción de amparo constitucional con la pretensión de que, entre otras cosas, se revocaran y anularan las amonestaciones. Dicho recurso fue declarado sin lugar el 10 de enero de 2001 por el Tribunal de la Carrera Administrativa. El 3 de mayo de 2001, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo confirmó la sentencia proferida. El 20 de agosto de 2003, el Juzgado Superior Primero de Transición de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital declaró inadmisibles las querellas interpuestas. Posteriormente, ante el recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, el 23 de septiembre de 2010, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo resolvió revocar la sentencia apelada y parcialmente con lugar la querella. Posteriormente, la víctima solicitó revisión constitucional ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de la sentencia proferida por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. El 19 de noviembre de 2013, el Tribunal Supremo de Justicia declaró no haber lugar a la solicitud interpuesta.

Con respecto al segundo proceso, el 13 de agosto de 2001, el señor Navarro Hevia, interpuso recurso contencioso administrativo de nulidad contra los actos administrativos asociados con la averiguación disciplinaria y la resolución de destitución del cargo. El 29 de octubre de 2001, el Juzgado de Sustanciación del Tribunal de la Carrera Administrativa admitió el recurso administrativo de nulidad. El 18 de marzo de 2004, el Juzgado Superior Segundo de Transición declaró sin lugar el recurso de nulidad interpuesto. La decisión final respecto de este recurso fue adoptada el 9 de noviembre de 2010, por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo quien resolvió dejar sin lugar la apelación interpuesta. El peticionario destacó que varios de los recursos, así como de comunicaciones remitidas a diferentes autoridades estatales no fueron resueltas, como por ejemplo un recurso jerárquico ante el Presidente de la República presentado el 26 de agosto de 1999 y reiterado en escrito de 5 de enero de 2000.

En su Informe de Admisibilidad y Fondo No. 362/22, la Comisión observó en primer lugar que la disposición que le fue aplicada al señor Navarro Hevia, a saber, el ordinal 7 del artículo 60 de la citada Ley, es amplia y no permite que sus destinatarios puedan encauzar su actuar de conformidad con el precepto, generando inseguridad jurídica y abriendo la posibilidad a arbitrariedades. Asimismo, observó que de lo alegado por el Estado no se deriva que la conducta consistente en “violiar el órgano regular” estuviere previamente descrita en la ley como una causal de amonestación aplicable al personal civil que laboraba en el Ministerio de Defensa. Asimismo, la Comisión resaltó que, si bien este cuestionamiento fue conocido por las autoridades judiciales, estas en sus decisiones señalaron como improcedente el alegato en cuestión. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Comisión estimó que el Estado vulneró el principio de legalidad.

Respecto de los principios de independencia e imparcialidad, la Comisión observó la existencia de varias irregularidades, específicamente en trámite administrativo, que permiten acreditar el desconocimiento de los principios de imparcialidad e independencia. En particular, la Comisión notó que, para el momento de los hechos, se acreditaba en Venezuela un contexto de persecución a funcionarios públicos opositores, que el señor Navarro Hevia realizó de manera pública y abierta críticas al gobierno, así como que hizo denuncias que fueron replicadas en medios de comunicación sobre presuntos actos de corrupción ocurridos en el Ministerio de Defensa. Asimismo, la Comisión notó que, en el marco de las denuncias presentadas, la víctima formuló acusaciones al Director Sectorial de Personal y que los funcionarios que impusieron las amonestaciones y dieron apertura a la investigación administrativa corresponden a la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Defensa y al Director Sectorial de Personal. En este sentido, la CIDH concluyó que el Estado de Venezuela no garantizó, en el marco del proceso administrativo, el acceso a autoridades independientes e imparciales, situación que se agrava al considerar que tales actos se derivan de la presentación de denuncias por el peticionario respecto de presuntos hechos de corrupción.

En relación con el plazo razonable la Comisión observó que respecto de los dos expedientes transcurrieron al menos nueve años para que la administración proferiera una decisión final por lo cual, luego de analizar los elementos, concluyó que en el presente caso no es razonable el plazo empleado por la administración para proferir las decisiones finales internas respecto de los procedimientos adelantados por la víctima, así como su silencio frente a los recursos interpuestos que a la fecha no han sido resueltos por el Estado. Como consecuencia, la comisión concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

Adicionalmente, dado que la víctima fue amonestada por presentar comunicaciones en las que buscaba acceder a información y denunciar presuntos hechos de corrupción, la Comisión estimó que se configura un supuesto de restricción de derechos. La Comisión señaló que se aplicó una disposición que regulaba la relación laboral de la víctima con el Ministerio de Defensa, para limitar el derecho que tiene como ciudadano, de acudir a las autoridades y presentar peticiones y concluyó que la aplicación de la disposición en cuestión constituyó, en el caso concreto, una restricción ilegítima del derecho a la libertad de expresión de la víctima, al no estar claramente establecida en la ley. La Comisión notó que con fundamento en esta normativa se sancionó al señor Navarro Hevia, por dirigirse a las autoridades para acceder a información y por denunciar asuntos de interés público protegidos por el derecho a la libertad de expresión y señaló que este tipo de restricciones generan un efecto disuasivo que afecta el debate público y el control democrático frente a la gestión pública, privando a la sociedad de conocer debates y opiniones sobre asuntos que le conciernen.

Finalmente, la CIDH notó que como consecuencia de las amonestaciones el señor Navarro Hevia fue privado injustamente de su empleo y no contó con recursos efectivos que subsanaran tal circunstancia, por lo cual el Estado es responsable por la violación del derecho al trabajo.

Con base en las determinaciones de hecho y de derecho, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad), 13 (libertad de pasamiento y expresión), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la CADH en perjuicio del señor José Antonio Navarro Hevia.

El Estado venezolano depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 9 de agosto de 1977. Venezuela denunció la Convención Americana el 10 de septiembre de 2012, teniendo dicha denuncia efectos a partir del 10 de septiembre de 2013, según lo dispuesto en el artículo 78 de la Convención. De acuerdo con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), quien conforme a la Carta de la OEA actúa como depositaria de los tratados, el 31 de julio de 2019, Venezuela depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana¹. Según consta en dicho documento, el mismo “constituye el Instrumento de Ratificación por parte de la República Bolivariana de Venezuela de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]” y reconoce “de manera incondicional como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial la competencia y el poder jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de dicha Convención, como si nunca hubiese tenido lugar su pretendida denuncia presentada, ello es, *ab initio* y con efectos retroactivos al 10 de septiembre de 2013, fecha en la cual habría entrado en vigor dicha denuncia”².

La Comisión ha designado a la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño y a la Secretaria Ejecutiva Tania Reneaum Panszi como sus delegadas. Asimismo, Jorge Meza, Secretario Ejecutivo Adjunto, y Erick Acuña, especialista de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, actuarán como asesores legales.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión adjunta copia del Informe de Admisibilidad y Fondo No. 362/22 elaborado en observancia del artículo 50 de la Convención, así como copia de la totalidad del expediente ante la Comisión Interamericana (Apéndice I) y los anexos utilizados en la elaboración del informe No. 362/22 (Anexos).

Dicho Informe de Admisibilidad y Fondo fue notificado al Estado el 26 de septiembre de 2023, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Sin embargo, la Comisión no cuenta con información alguna en relación con su implementación por parte del Estado. En consecuencia, teniendo en cuenta la gravedad de las violaciones declaradas en el Informe, así como la voluntad expresada por la parte peticionaria, la Comisión Interamericana decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

En ese sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que concluya y declare que el Estado Venezolano es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad), 13 (libertad de pasamiento y expresión), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la CADH en perjuicio del señor José Antonio Navarro Hevia.

La Comisión solicita a la Corte Interamericana que establezca las siguientes medidas de reparación:

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como inmaterial. El Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción.

¹ Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la OEA, Tratados Multilaterales, Estado de Firmas y Ratificaciones. Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados/B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm.

² Comunicación de 1 de junio de 2019. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/B-32_venezuela_RA_7-31-2019.pdf.

2. Llevar a cabo los procedimientos penales, administrativos o de otra índole que correspondan, relacionados con las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe de manera imparcial, efectiva y dentro de un plazo razonable, con el objeto de esclarecer los hechos en forma completa y establecer las respectivas responsabilidades.
3. Adoptar medidas de no repetición necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares. En particular, adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole para prevenir la utilización de disposiciones normativas para restringir el derecho a la libertad de expresión de funcionarios públicos, en especial cuando están expresando sus opiniones o denunciando hechos de interés general o presuntos actos de corrupción.
4. Adoptar medidas legislativas o de otra índole dirigidas a garantizar la existencia de causales claras, expresas y taxativas, que garanticen la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en el marco de procesos disciplinarios.
5. Promover la creación de mecanismos ágiles, transparentes, con rendición de cuentas y efectivos de recepción y tramitación de denuncias por presuntos hechos de corrupción en entidades de la fuerza pública, en particular cuando se traten de personas civiles que trabajen en dichas entidades.

Además de la necesidad de obtención de justicia y reparación por la falta de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Admisibilidad y Fondo, la Comisión considera que el caso presenta cuestiones de orden público interamericano. Entre otros aspectos, el mismo permitirá a la Honorable Corte continuar desarrollando su jurisprudencia sobre la protección brindada por el derecho a la libertad de expresión a las opiniones y expresiones que buscan denunciar actos irregulares de funcionarios públicos o reivindicar el ejercicio derechos humanos. En particular, la Corte podrá referirse a la protección que brinda el artículo 13 de la Convención Americana a las denuncias sobre actos de corrupción y a la información sobre funcionarios públicos como categorías de discursos especialmente protegidos por el derecho a la libertad de expresión, considerando que tales personas se han sometido voluntariamente a un umbral distinto a la protección de sus derechos y, por consiguiente, están sometidas a un mayor escrutinio y crítica por parte del público. Asimismo, la Corte podrá pronunciarse sobre lo estándares interamericanos referidos a las garantías aplicables en procesos sancionatorios y de determinación de derechos, incluyendo el principio de legalidad, el principio de independencia e imparcialidad y el deber de realizar control de convencionalidad.

La Comisión pone en conocimiento de la Honorable Corte la siguiente información de quien actúa como parte peticionaria en el trámite ante la CIDH conforme a la información más reciente:

José Antonio Navarro Hevia

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto

Anexo