

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 161
17 agosto 2025
Original: español

INFORME No. 150/25
PETICIONES 1551-15 Y 2061-16
INFORME DE ADMISIBILIDAD

RUBEN DARÍO CARVAJAL HERNÁNDEZ
Y HOWARD DAVID MÉNDEZ BLANCO
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 17 de agosto de 2025.

Citar como: CIDH, Informe No. 150/25. Petición 1551-15 y 2061-16, Admisibilidad. Ruben Darío Carvajal Hernández y Howard David Méndez Blanco. Colombia. 17 de agosto de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Alejandro Aguirre Restrepo ¹
Presunta víctima:	1551-15: Ruben Darío Carvajal Hernández 2061-16: Howard David Méndez Blanco
Estado denunciado:	Colombia ²
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (protección a la honra y dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ ; artículos XIV y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁴ ; y otros tratados internacionales ⁵

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁶

Presentación de la petición:	1551-15: 1° de octubre de 2015 2061-16: 13 de octubre de 2016
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	1551-15: 7 de febrero de 2018, 12 de diciembre de 2019 y 16 de enero de 2020 2061-16: 14 de diciembre de 2016, 23 de diciembre de 2016, 5 de enero de 2017, 9 de marzo de 2017, 25 de mayo de 2017, 27 de mayo de 2017, 30 de mayo de 2017, 1° de junio de 2017, 2 de junio de 2017, 12 de febrero de 2018, 14 de mayo de 2018, 16 de mayo de 2018, 25 de julio de 2018, 28 de enero de 2019, 4 de febrero de 2019, 10 de abril de 2020, 13 de julio de 2020 y 9 de mayo de 2021
Notificación de la petición al Estado:	1551-15: 11 de febrero de 2020 2061-16: 11 de marzo de 2020
Respuesta del Estado:	1551-15: 20 de noviembre de 2020 2061-16: 10 de agosto de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	1551-15: 9 de mayo de 2021 2061-16: 18 de octubre de 2020
Advertencia sobre posible archivo:	1551-15: 10 de abril de 2025 2061-16: 2 de mayo de 2025
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	1551-15: 30 de abril de 2025 2061-16: 8 de mayo de 2025

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, la Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 31 de julio de 1973)

¹ La Petición 2061-15 fue inicialmente presentada por el señor Howard David Méndez Blanco, después asumió la representación la organización Fondejusticia, y, posteriormente el peticionario Alejandro Aguirre Restrepo.

² Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

³ En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

⁴ En adelante “la Declaración Americana” o “la Declaración”.

⁵ Los artículos 2, 5, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y artículos 8 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

⁶ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí
Presentación dentro de plazo:	Sí

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

Consideraciones preliminares

1. Las dos peticiones consideradas en el presente informe plantean la violación de los derechos a las garantías judiciales y de acceso a la justicia de las presuntas víctimas como consecuencia de su retiro injustificado como funcionarios de la Policía Nacional. El peticionario solicitó la acumulación de ambas porque considera que comparten identidad de partes, de hechos y de objeto. La solicitud fue transmitida, en debida forma, al Estado, pero éste no se pronunció al respecto.

2. La CIDH decidió acumular las dos peticiones para que en lo sucesivo sean tramitadas a través de un solo procedimiento, en aplicación del artículo 29.5⁷ de su Reglamento, que la faculta para acumular y tramitar conjuntamente peticiones que tienen elementos comunes relevantes. Ello debido a que ambas peticiones se refieren a los mismos hechos, presentan identidad en sus reclamaciones y el Estado no se opuso a su acumulación.

Hechos expuestos respecto del señor Rubén Darío Carvajal Hernández

3. El peticionario narra que el Sr. Carvajal Hernández ingresó a prestar servicios en la Policía Nacional el 17 de abril de 1995 hasta el 9 de octubre de 2008, día en que fue informado de su retiro bajo la facultad discrecional de la entidad mediante la resolución nro. 0054, previa recomendación de la Junta de Evaluación y Calificación, sin motivación alguna.

4. La presunta víctima promovió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que ordenó su retiro del servicio, en el marco de la cual, el Juzgado 16 Administrativo del Circuito de Cali denegó sus pretensiones en primera instancia, con fundamento en la presunción de legalidad de los actos administrativos y en la facultad discrecional de retiro de la Policía. La parte peticionaria apeló esta decisión y el 19 de marzo de 2014 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Valle del Cauca confirmó la sentencia bajo el mismo sustento, recordando que estos actos se presumen expedidos en aras de la prestación del buen servicio y la administración no está obligada a motivarlos.

5. Ante ello, el Sr. Carvajal Hernández interpuso una acción de tutela por violación de sus derechos fundamentales y con sustento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que establecía el deber de motivar las resoluciones de retiro por parte de la Policía Nacional. Sin embargo, el Consejo de Estado denegó el amparo; y el 9 de abril de 2015 la Corte Constitucional decidió no revisar la acción de tutela, mediante una providencia que le fue notificada a la presunta víctima el 6 de mayo de 2015. Asevera que dicha decisión fue la que agotó los recursos internos, y desde esa fecha debe contarse el plazo de presentación de la petición.

⁷ El artículo 29.5 del Reglamento Interno de la CIDH dispone: “Si dos o más peticiones versan sobre hechos similares, involucran a las mismas personas, o si revelan el mismo patrón de conducta, la Comisión las podrá acumular y tramitar en un mismo expediente”.

Hechos respecto del señor Howard David Méndez Blanco

6. La parte peticionaria relata que el Sr. Méndez Blanco prestó sus servicios en la Policía Nacional desde el 20 de febrero de 1998 hasta el 3 de mayo de 2009, fecha en que la entidad dispuso su retiro sin motivación alguna mediante la Resolución No. 0210, pese su desempeño anual había sido calificado en los rangos de “superior” y “excepcional” y de contar con varias condecoraciones por su trabajo en la Sección de Investigación Criminal “SIJIN”.

7. Señala que presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra dicha resolución que fue denegada el 20 de septiembre de 2013 en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Distrito Judicial de Sincelejo, fundado en que los actos administrativos de retiro no requieren motivación. Ante ello, refiere que interpuso un recurso de apelación contra el fallo, pero éste fue confirmado el 15 de diciembre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Sucre en segunda instancia.

8. El afectado promovió una acción de tutela ante el Consejo de Estado, pero el 2 de julio de 2015 esta Corporación denegó el amparo solicitado porque, de acuerdo con su jurisprudencia, el retiro discrecional del servicio de funcionarios de policía no requería motivación. El Sr. Méndez Blanco impugnó esta decisión, y el 2 de diciembre de 2015 fue confirmada por otra sección del Consejo de Estado. Ante ello, solicitó la revisión del proceso a la Corte Constitucional y en marzo de 2016 radicó una insistencia, pero el 14 de abril de 2016 esta máxima instancia le notificó que no revisaría el proceso de tutela.

Alegatos comunes de la parte peticionaria

9. La parte peticionaria alega la violación del derecho al debido proceso y de acceso a la justicia, argumentando la falta de remedio judicial ante la decisión arbitraria de la Policía Nacional y la expedición de fallos contrarios a la jurisprudencia constitucional vigente que disponía el deber de motivación de los actos de retiro del servicio. Sostiene que la falta de motivación de los actos de retiro deviene la decisión en arbitraria y viola las garantías judiciales del debido proceso laboral y el derecho de defensa.

10. En respuesta a las observaciones del Estado sobre el alegato de la configuración de la cuarta instancia, el peticionario aduce que las decisiones judiciales violaron los derechos a las garantías judiciales, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial de las presuntas víctimas por aplicar una jurisprudencia del Consejo de Estado y obviar la de la Corte Constitucional que concebía el deber de motivación como parte del derecho al debido proceso y a la estabilidad laboral, lo que habilita a la CIDH a conocer el caso, de conformidad con el principio de complementariedad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

El Estado colombiano

11. Por su parte, el Estado, replica que ambas peticiones son inadmisibles, la primera por haber sido presentada de manera extemporánea, y ambas por la configuración de la denominada ‘fórmula de la cuarta instancia internacional’ respecto de las decisiones de nulidad y de tutela. Adicionalmente, alega la falta de competencia de la CIDH para conocer sobre las alegadas violaciones a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

12. En primer lugar, en relación con la petición presentada en representación del Sr. Carvajal Hernández, el Estado colombiano recuerda que el artículo 46.1.b) de la Convención dispone de un plazo de presentación de la petición ante la Comisión de seis meses contados a partir de la emisión de la decisión que agotó los recursos internos. En ese sentido, aduce que la comunicación de la Corte Constitucional de 9 de abril de 2015 no constituye la fecha en la que fue notificado del auto que decidió no seleccionar su proceso para revisión, sino que se trató de una respuesta de dicho tribunal a una consulta planteada por la parte peticionaria. Y advierte que la decisión no fue objeto de solicitud de insistencia, por lo cual considera que la CIDH debe declarar la inadmisibilidad de la petición por extemporaneidad.

13. Por otro lado, con respecto a ambas peticiones, el Estado sostiene que incurren en la denominada ‘fórmula de la cuarta instancia internacional’, en la medida que el peticionario pretende que la Comisión revise y revoque las sentencias emitidas en el proceso de nulidad y en el de tutela como un tribunal de alzada internacional, sin que se verifique la existencia de violaciones de derechos humanos. Colombia recalca que, según la doctrina de la cuarta instancia, la CIDH no tiene la facultad de revisar las providencias emanadas de los tribunales domésticos que actúen en la esfera de su competencia y en aplicación de las garantías judiciales. En el caso concreto, afirma que los tribunales internos determinaron que las presuntas víctimas no lograron acreditar las causales de nulidad de las resoluciones de retiro, pues el alegado buen desempeño laboral no les otorgaba una garantía de inamovilidad en sus cargos y no privaba a la administración de su facultad discrecional. En cuanto al alegado desconocimiento del precedente constitucional en el caso del Sr. Méndez Blanco, asevera que las decisiones lo tuvieron en cuenta en tanto estudiaron los “*motivos ocultos*” de la decisión de retiro, en observancia al deber de motivación establecido por la Corte Constitucional. De esta manera, el Estado considera que las presuntas víctimas pretenden que la CIDH sustituya la valoración de la prueba realizada por los jueces a nivel doméstico y que analice cuestiones que ya fueron debidamente resueltas. Por ello, solicita que las dos peticiones sean declaradas inadmisibles.

14. Por último, el Estado arguye que la CIDH carece de competencia para conocer las alegadas violaciones de los artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme lo ha determinado en su jurisprudencia. En consecuencia, sostiene que la Comisión no tiene la facultad de pronunciarse sobre este reclamo y solicita que se abstenga de hacerlo.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

15. El presente asunto versa sobre la alegada violación a las garantías judiciales por el retiro injustificado del servicio que prestaban las presuntas víctimas en la Policía Nacional y la consecuente violación de sus derechos a la igualdad y a un recurso judicial efectivo para remediar la situación. El Estado plantea que la petición del Sr. Carvajal Hernández es extemporánea, ya que la notificación de la última decisión proferida por la Corte Constitucional no fue notificada en la fecha en que el peticionario afirma. La parte peticionaria asegura que el plazo de presentación debe contar desde el 9 de abril de 2015 porque en esa fecha la Corte Constitucional adoptó la última decisión en el proceso.

16. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que, para que una petición sea admitida se requiere “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. Y, a su turno, el artículo 46.1.b) establece como requisito “que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva”.

17. En relación con la petición del Sr. Carvajal Hernández, la Comisión observa que la comunicación de la Corte Constitucional fechada el 9 de abril de 2015, se expidió, en efecto, para informarle a la parte peticionaria que el 13 de marzo de 2015 dicha corporación había decidido no seleccionar su acción de tutela para revisión. No obstante, también nota que el Estado no informa cuál fue la fecha de notificación efectiva de la decisión. En esa medida, y dado que había transcurrido menos de un mes entre la adopción de la decisión y la comunicación informativa expedida por la Corte Constitucional a solicitud del peticionario, resulta plausible que la notificación judicial no se hubiera surtido cuando éste solicitó la información, y el Estado no ofrece una fecha de notificación alternativa. En consecuencia, y, en vista de que es la única fecha de notificación que parece en el expediente, la Comisión la tomará para el inicio del cómputo del plazo de presentación.

18. Así, dado que el Sr. Carvajal Hernández agotó los recursos de nulidad y de tutela el 9 de abril de 2015, y la petición fue presentada el 1º de octubre de 2015, la CIDH concluye que cumple con los requisitos establecidos en los artículos 46.1.a) y b) de la Convención Americana.

19. En cuanto a la petición del Sr. Méndez Blanco, la Comisión concluye que agotó los mismos recursos, y la última decisión le fue notificada el 14 de abril de 2016 e interpuso su denuncia internacional el 13 de octubre de ese año, por lo cual, cumple con los requisitos establecidos en los artículos 46.1.a) y b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

20. Ahora bien, la Comisión advierte que el presente asunto incluye alegatos con respecto al retiro arbitrario de las resuntas víctimas de la Policía Nacional y la falta de acceso a un recurso judicial efectivo. El Estado replica que el peticionario pretende que la CIDH haga las veces de tribunal de alzada internacional frente a las decisiones adoptadas por los tribunales internos, pese a que no involucra la violación de los derechos de la presunta víctima y su reclamo fue resuelto.

21. La Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para definir si la petición identifica el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden constituir violaciones de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

22. Acerca de la “fórmula de la cuarta instancia”, la Comisión subraya el carácter complementario del sistema interamericano y resalta que, según lo ha indicado la Corte Interamericana, para que proceda una excepción de “cuarta instancia” sería necesario que se “busque que [...] [se] revise el fallo de un tribunal interno en virtud de su incorrecta apreciación de la prueba, los hechos o el derecho interno, sin que, a la vez, se alegue que tal fallo incurrió en una violación de tratados internacionales [...]”⁸. En el presente caso, la Comisión considera que, tal como lo ha indicado la Corte Interamericana, “[le] compete verificar si en los pasos efectivamente dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia”⁹.

23. Ello por cuanto subsiste una controversia sobre si el retiro injustificado puede caracterizar una violación de los derechos invocados, y del derecho al trabajo, que tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana”, “la Corte IDH” o “la Corte”) han reconocido como un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención¹⁰. Y, a su vez, han entendido que el derecho al trabajo “implica el derecho a no ser privado injustamente del empleo”¹¹. En este sentido, el análisis sobre si el Estado incurrió en violaciones a la Convención Americana es una cuestión que corresponde ser decidida en el fondo del presente asunto. Asimismo, la CIDH admitirá el artículo 26 (derecho al trabajo) dentro del presente caso para que su posible violación sea verificada en dicha etapa. De igual manera, la Comisión Interamericana ha adoptado una postura uniforme y consistente en el sentido de admitir las peticiones relacionadas con el retiro injustificado de agentes de la Policía Nacional en Colombia¹².

24. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo; pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25

⁸ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 18.

⁹ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 19.

¹⁰ Corte IDH. Caso Viteri Ungaretti y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 510, párr. 137; Caso Mina Cuero Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2022. Serie C No. 464, párr. 130; Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 40, párr. 155; y CIDH. Informe No. 169/19. Caso 12.396 Fondo. Leónidas Bendejú Tuncar. Perú. 9 de noviembre de 2019, párr. 70 y ss.

¹¹ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 147; citando, a su vez, ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No 18: El derecho al Trabajo, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 24 de noviembre de 2005.

¹² CIDH, Informe No. 173/24. Petición 1149-14. Admisibilidad. Javier Játiva García. Colombia. 18 de octubre de 2024; Informe No. 156/24. Petición 875-14. Admisibilidad. William Cedano Bermúdez. Colombia. 27 de septiembre de 2024; e, Informe No. 155/24. Petición 757-14. Admisibilidad. Nicolás del Cristo Buelvas Gutiérrez. Colombia. 27 de septiembre de 2024.

(protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en perjuicio de los señores Rubén Darío Carvajal Hernández y Howard David Méndez Blanco en los términos del presente informe.

25. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación del artículo 11 (protección a la honra y dignidad) de la Convención Americana; la Comisión observa que el peticionario no ha ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación; y, en todo caso, su análisis queda subsumido en el estudio de los otros derechos.

26. Por otra parte, en relación con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Comisión reitera que carece de competencia para establecer violaciones a las normas de dicho tratado, sin perjuicio de lo cual podrá tomarlo en cuenta como parte de su ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa de fondo del presente caso, en los términos del artículo 29 de la Convención.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en concordancia con sus artículos 1.1 y 2;

2. Declarar inadmisble la presente petición en relación con el artículo 11 de la Convención Americana, y;

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 17 días del mes de agosto de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Arif Bulkan, Segundo Vicepresidente; Roberta Clarke y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.