

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 171
2 septiembre 2025
Original: español

INFORME No. 160/25
PETICIÓN 2065-15
INFORME DE ADMISIBILIDAD

LEONARDO FABIO CUENCA TRUJILLO
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 2 de septiembre de 2025.

Citar como: CIDH, Informe No. 160/25. Petición 2065-15. Admisibilidad.
Leonardo Fabio Cuenca Trujillo. Colombia. 2 de septiembre de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Leonardo Fabio Cuenca Trujillo
Presunta víctima:	Leonardo Fabio Cuenca Trujillo
Estado denunciado:	Colombia ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	4 de diciembre de 2015
Información adicional recibida durante la etapa de estudio y admisibilidad:	8 de marzo de 2016, 11 de mayo de 2016, 20 de abril de 2017, 21 de abril de 2017, 3 de junio de 2019, 16 de diciembre de 2019, 24 de agosto de 2020, 8 de febrero de 2021, 15 de abril de 2025 y 4 de julio de 2025
Notificación de la petición al Estado:	23 de junio de 2019
Primera respuesta del Estado:	29 de agosto de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	13 de noviembre de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	24 de mayo de 2021
Advertencia sobre posible archivo:	31 de marzo de 2025
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	31 de marzo 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)

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), 23 (derechos políticos), 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

¹ 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.

² En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. Junto a la petición inicial, el peticionario solicitó el otorgamiento de Medidas Cautelares de la Comisión para proteger su derecho al debido proceso administrativo, solicitud que fue tramitada bajo el número MC-635-15. Sin embargo, el 19 de julio de 2016 la CIDH decidió no otorgar las medidas, en vista de que era un asunto que requería un estudio de fondo en el Sistema de Peticiones y Casos.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La parte peticionaria

1. El señor Leonardo Fabio Cuenca Trujillo (en adelante “el peticionario”, “la presunta víctima” o “el Sr. Cuenca Trujillo”) alega la violación de sus derechos al debido proceso, a la igualdad ante la ley y al trabajo por su retiro injustificado de la Policía Nacional y la posterior negativa judicial de reinstaurarlo al cargo.

2. El peticionario narra que ingresó a la Policía Nacional el 20 de febrero de 1998. Sostiene que durante su trayectoria en la entidad demostró una conducta intachable y buenas calificaciones, llegando a recibir una condecoración denominada “medalla al valor por actos heroicos del servicio”. Sin embargo, el 18 de octubre de 2005 la institución inició un proceso disciplinario en su contra y de otros dos policías por hechos ocurridos el 17 de octubre de ese año, que el peticionario no especifica. El 19 de octubre de 2005 la Junta Evaluación y Clasificación recomendó su retiro del servicio, el cual se ejecutó ese mismo día mediante Resolución no. 00051 del comandante del Departamento de Policía del Huila “*por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional por razones del servicio*”, sin que hubiera concluido el proceso disciplinario. Sin embargo, el 15 de octubre de 2015 fue absuelto en segunda instancia dentro de ese proceso disciplinario.

3. El Sr. Cuenca Trujillo narra que interpuso una demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra la Resolución 00051 que disponía su retiro, pero el 15 de diciembre de 2011 el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva negó su pretensión de nulidad y reintegro en primera instancia. El peticionario no detalla cuál fue el fundamento de la negativa. Sin embargo, enfatiza que los otros dos policías retirados por medio de la Resolución 00051 sí obtuvieron la nulidad de dicha providencia en otros juzgados como resultados de demandas interpuestas por los mismos hechos y con los mismos fundamentos, por lo que fueron reinstaurados a sus cargos. Por este motivo, alega la violación de su derecho a la igualdad en atención a la diferencia en la aplicación de criterios y el resultado de los procesos, pese a que los casos eran iguales y llevados por el mismo abogado bajo argumentos idénticos.

4. Posteriormente, el 17 de enero de 2012 el peticionario promovió un recurso de apelación contra esta sentencia. Si bien no explica cómo culminó ese proceso, es posible inferir que la segunda instancia confirmó dicho fallo porque el Sr. Cuenca Trujillo refiere que el 9 de abril de 2015 instauró una acción de tutela contra la decisión de segunda instancia ante el Consejo de Estado. Agrega que el 14 de mayo de 2015 dicha Corporación negó el amparo y el 21 de julio de 2015 el proceso se remitió a la Corte Constitucional, pero ésta no seleccionó el caso para revisión. El peticionario no indica la fecha en que se adoptó esta decisión, pero señala que solicitó a la Procuraduría, posteriormente, que ejerciera un recurso de insistencia para la revisión de su acción de tutela. Tampoco menciona cuál fue la respuesta de dicha entidad.

5. Ahora bien, el peticionario aduce que la decisión de retiro del servicio supuso una violación de su derecho al debido proceso porque carecía de motivación; y que ese acto se emitió con desviación de poder porque no buscaba proteger el interés general del buen servicio público, sino que pretendía evitar el trámite del proceso disciplinario y tenía fines sancionatorios.

El Estado colombiano

6. El Estado, por su parte, replica que la presente petición es inadmisibles porque incurre en la denominada ‘fórmula de la cuarta instancia internacional’, y por indebido agotamiento de los recursos internos.

7. En cuanto a los hechos denunciados, Colombia indica que en el trámite de segunda instancia del proceso contencioso-administrativo, el Tribunal del Huila confirmó el fallo de primera instancia mediante sentencia de 12 de septiembre de 2014. El fundamento de la decisión versó en que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de la Resolución 00051, porque no demostró la falsa motivación ni la desviación de poder en su expedición. Asimismo, reseña que el Consejo de Estado negó la acción de tutela que promovió por medio de un fallo el 15 de mayo de 2015. Señala que la acción de tutela no fue objeto de recurso de apelación, ni fue seleccionada para revisión de la Corte Constitucional.

8. Con respecto a la admisibilidad de la petición, el Estado asevera que ésta incurre 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 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.

9. En el caso concreto, afirma que los tribunales internos determinaron que la presunta víctima no logró acreditar la alegada desviación de poder de la Resolución 00051 de 2005, por ende, los fallos fueron adoptados por autoridades imparciales y están debidamente motivados con base en las pruebas y en atención a los argumentos presentados por las partes, quienes tuvieron la oportunidad de ejercer los recursos disponibles a nivel. Por ello, aduce que no existe una violación de los derechos del peticionario en el marco de estos procesos. En cuanto a la alegada violación del derecho a la igualdad, manifiesta 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 el peticionario pretende 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 la petición sea declarada inadmisible.

10. Por otro lado, el Estado plantea la inadmisibilidad de la petición por agotamiento indebido de los recursos internos frente al alegato de falta de motivación de la resolución del retiro, ya que, en su acción de tutela, el peticionario no presentó el argumento de falta de motivación del retiro, sino que sólo se basó en la alegada violación del derecho a la igualdad respecto de los fallos favorables a los otros policías. Por ello considera que no cumplió con el requisito de previo agotamiento de los recursos internos, de conformidad con el artículo 46.1.a) de la Convención.

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

11. El presente asunto versa sobre la alegada violación a las garantías judiciales por el retiro injustificado del servicio que prestaba la presunta víctima en la Policía Nacional y la consecuente violación de su derecho a la igualdad por la diferencia de los fallos en relación con los otros dos oficiales retirados en la misma resolución. El Estado sostiene que el peticionario no agotó la acción de tutela en debida forma porque no presentó el alegato correspondiente a la falta de motivación en esa instancia.

12. 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”. En el presente caso, el Sr. Cuenca Trujillo ejerció la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción de tutela para impugnar la validez de la resolución que dispuso su retiro de la Policía Nacional, el cual culminó con la decisión de la Corte Constitucional de no revisar el proceso, posterior al 21 de julio de 2015.

13. Con respecto al alegato del Estado de falta de agotamiento de la acción de tutela frente a la falta de motivación de la Resolución 00051, la Comisión nota que el escrito de tutela sí menciona dicha falta de motivación, pero se centra en atacar las decisiones judiciales emitidas por los tribunales contencioso-administrativos, contra las que dirige el mecanismo. Además, en el marco del proceso contencioso-administrativo, el peticionario sí planteó la falta de motivación de la resolución como una causal de nulidad en ambas instancias. En tal sentido, la CIDH entiende que dicho alegato formaba parte del marco fáctico de su acción y de sus recursos como un todo, por consiguiente, encuentra que la presente petición satisface los requisitos establecidos en los artículos 46.1a) y b) de la Convención Americana, dado que los recursos quedaron agotados después del 21 de julio de 2015 y ésta fue interpuesta el 4 de diciembre de 2015.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

14. Ahora bien, la Comisión advierte que el presente asunto incluye alegatos con respecto al retiro arbitrario de la presunta víctima 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.

15. 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.

16. 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 de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana”, “la Corte IDH” o “la Corte”), 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 [...]”⁴. 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”⁵.

17. A este respecto, la Comisión Interamericana recuerda que 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 Colombia⁶. Asimismo, comprende que subsiste una controversia sobre si el retiro injustificado puede caracterizar una violación de los derechos invocados. En particular, sobre el derecho al trabajo, reconocido tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana como un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención⁷, se ha entendido que éste comprende “el derecho a no ser privado injustamente del empleo”⁸. 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 los artículos 23 (acceso a cargos públicos) y 25 (protección judicial) dentro del presente caso para que su posible violación sea verificada en dicha etapa.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

18. 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 (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.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23, 24, 25, y 26 de la Convención Americana en concordancia con sus artículos 1.1 y 2; y

2. 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 2 días del mes de septiembre de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Arif Bulkan, Segundo Vicepresidente; Roberta Clarke y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.