



Radicado: 11001-03-15-000-2022-03710-01  
Accionante: Lila Ruiz de Garzón

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN A**

**MAGISTRADO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)**

F.T: 262

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-03710-01  
**Accionante:** LILA RUIZ DE GARZÓN  
**Accionado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

**Temas:** Acción de tutela contra providencia judicial de reparación directa, por los presuntos daños ocasionados, debido a la aspersion aérea de glifosato, en la que se revocó la sentencia de primera instancia y se negaron las pretensiones. Satisfacción de la exigencia de la relevancia constitucional. Ausencia de los defectos estudiados.

**FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

**ASUNTO**

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la impugnación presentada por la parte accionante en contra de la sentencia del 19 de agosto de 2022 proferida por la Subsección C de la Sección Tercera de esta corporación.

**HECHOS RELEVANTES**

**a) Medio de control reparación directa**

La señora Lila Ruiz de Garzón, en ejercicio del medio de control de reparación directa, instauró demanda en contra de la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Dirección Nacional de Estupefacientes, por los perjuicios causados en los plantíos de pastos bachearía de su predio llamado “El Paraíso” del municipio de El Paujil, Caquetá, como consecuencia de la aspersion aérea de glifosato efectuada el 14 de mayo de 2010.

El 19 de diciembre de 2016 el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Florencia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en aplicación del régimen objetivo del daño especial, al concluir que aquel se concretó en las pasturas del predio del aquí accionante por la aspersion aérea con glifosato a plantaciones ilícitas y el nexo causal se materializó con la comprobación de que la actividad se realizó en la fecha mencionada. Contra dicha decisión ambas partes presentaron recurso de apelación. El 9 de diciembre de 2021 el Tribunal



Administrativo de Casanare revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negó las súplicas del medio de control.

## **b) Inconformidad**

La accionante sostuvo que el Tribunal Administrativo de Casanare transgredió sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y el principio de la buena fe. Como fundamento de la acción señaló que aquel incurrió en los siguientes defectos:

1. Violación directa de la Constitución Política, al exigir a una mujer campesina de la tercera edad, cabeza de familia y sin una formación académica, conocimientos procesales legales, técnicos y científicos. Además, advirtió que la autoridad judicial accionada no realizó una interpretación acorde con las garantías constitucionales, comoquiera que, a pesar de las condiciones diferenciales de la demandante y de las particularidades del tema del litigio, no adoptó ninguna medida para compensar la inequidad de las partes y, de esta forma, corroborar que el daño en sus cultivos fue generado por un herbicida que es potencialmente dañino.

De otra parte, indicó que el Tribunal ignoró los elementos probatorios que permitían inferir de manera indiciaria y coherente que la Policía Nacional fue la entidad que fumigó su predio y que, como consecuencia de esa actividad, afectó sus pastizales.

2. Defecto procedimental, por exceso ritual manifiesto, por cuanto no analizó de manera conjunta las pruebas allegadas al proceso y, únicamente, fundamentó su decisión en un conocimiento técnico y científico. Así, mencionó que la autoridad judicial accionada incurrió en ese vicio, por cuanto: (i) desatendió el precedente jurisprudencial fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia del 27 de enero de 2012, expediente 1999-00397, en la que determinó que no existe obligatoriedad de acreditar científicamente si la fumigación se realizó con glifosato; (ii) le exigió probar, de un lado, que la actividad que ejecutó la Policía Nacional afectó su predio y, de otro, el químico que usó, con lo que fijó una tarifa legal excesiva, sin atención a que es la entidad quien diseña, ejecuta y conoce los planes de fumigación en el área y, por tanto, quien está en mejor posición para comprobarlo; (iii) no tuvo en cuenta el criterio definido en el pronunciamiento del 8 de septiembre de 2017, expediente 2006-00435, sobre la prueba indiciaria y, en ese orden de ideas, inadvertió que, en su caso, estaba probado que la Policía Nacional ejecutó labores de fumigación, las cuales afectaron su predio; y (iv) apreció de manera equivocada los testimonios de los señores Rómulo Sánchez Cardozo y Noel Capera Álvarez, las certificaciones de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Brasilia y los oficios de la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional.



3. Defecto fáctico, comoquiera que examinó de forma indebida y caprichosa las siguientes pruebas:
- A. El Oficio S-2015-050856/ARECI-GRUAQ-29.25 del 16 de julio de 2015 emitido por el Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos, en el que consta que una de las estrategias de la Política del Gobierno Nacional, para la eliminación de cultivos ilícitos, es el «Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato», siendo claro el uso de ese químico.
  - B. El Oficio S-2015-059775/ARECI – GRUAQ – 29.25 del 20 de agosto del 2015 emitido por la misma entidad antes referenciada, en el que informa que, en el expediente de la señora Lila Ruiz de Garzón, obra la Certificación núm. 8135 del 17 de julio de 2010, sobre la realización de operaciones de aspersión.
  - C. El Acta núm. 064 del 17 de mayo de 2010, la cual da cuenta de que el 14 de ese mes y año la Policía Nacional realizó labores de aspersión, en la jurisdicción del departamento de Caquetá, desde las 7:30 hasta las 15:40 horas y destruyó 952.25 hectáreas de presuntos cultivos ilícitos, información que coincide con la registrada en el formulario de quejas por presuntos daños en actividades agropecuarias, en cuanto a la fecha y actividad.
  - D. Las declaraciones de los señores Rómulo Sánchez Cardozo y Noel Capera Álvarez, quienes acreditaron, de manera contundente, el nexo de causalidad enunciado en la demanda de reparación directa, pero fueron desvirtuados por carecer de formación técnica y científica, por tratarse de humildes campesinos, sin atención a que aquellos visualizaron la fumigación en su predio y pudieron percibir e identificar el toxico que afectó los pastizales.
  - E. Las Certificaciones del 25 de mayo y 15 de junio de 2010 emitidas por la Junta de Acción Comunal de la Vereda Brasilia, en las que constan las consecuencias de la aspersión del químico en su predio.

### **PRETENSIONES**

La solicitante de la salvaguarda requirió, primero, amparar sus derechos fundamentales antes mencionados y, segundo, dejar sin efectos la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Casanare. En consecuencia, peticionó ordenar a esa autoridad judicial emitir una decisión de reemplazo, en la que se realice un estudio íntegro de las pruebas allegadas al proceso.

### **CONTESTACIONES**

#### **Tribunal Administrativo de Casanare**



El magistrado José Antonio Figueroa Burbano transcribió algunas consideraciones de la decisión objeto de cuestionamiento y afirmó que la Sala de Decisión analizó en conjunto todas las pruebas allegadas al proceso y, a partir de ello, iteró que no se configuraban los elementos de la responsabilidad estatal y, en ese orden, que la parte demandante incumplió con la carga probatoria que le incumbía.

De otra parte, manifestó que este mecanismo constitucional no es idóneo para obtener un nuevo estudio del caso y agotar una tercera instancia, por lo que solicitó declarar improcedente la presente solicitud.

### **Policía Nacional**

El mayor Fulbio Andrés Sosa Carrasquiel, jefe del Área Jurídica (E), afirmó que el Tribunal Administrativo de Casanare no transgredió ningún derecho fundamental invocado en la acción de tutela de la referencia, dado que valoró en debida forma los elementos probatorios allegados al proceso.

Conjuntamente, advirtió que la accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable derivado de la decisión cuestionada ni obra dentro del expediente de la acción de tutela prueba de esa circunstancia, máxime cuando la señora Lila Ruiz Garzón acudió a las vías judiciales idóneas para resolver la controversia.

### **Fiscalía General de la Nación**

La señora Pilar Amparo Romero Guarnizo, profesional de la Unidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, requirió la desvinculación de la entidad, por falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que no fue parte en el proceso ordinario, en el que se emitió la decisión objeto de cuestionamiento.

**El Juzgado Tercero Administrativo de Florencia y el Tribunal Administrativo del Caquetá** no rindieron el informe solicitado por el juez de primera instancia, a pesar de que fueron debidamente notificados del auto admisorio de la acción de la referencia.

## **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El 19 de agosto de 2022 la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la presente acción, al considerar que no se encontraba satisfecho el requisito de la relevancia constitucional, puesto que los reproches de la accionante, que se subsumían en el defecto fáctico, no daban cuenta de los vicios en que incurrió el Tribunal Administrativo de Casanare, sino que representaban sus inconformidades sobre la forma en la que aquel abordó el estudio del caso y las conclusiones sobre la responsabilidad de la entidad estatal demandada y el nexo causal ente la actividad y el daño objeto de reparación.



Asimismo, explicó que los reparos de la accionante frente a la valoración probatoria no eran suficientes para concluir que la corporación accionada arribó a conclusiones arbitrarias, caprichosas o irracionales o que aplicó indebidamente normas inexistentes o inconstitucionales, que impliquen una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos de la decisión.

Finalmente, advirtió que la pretensión de la accionante está dirigida a que el juez constitucional haga una nueva revisión del asunto, a partir de sus propias consideraciones, como si se tratara de una instancia adicional, sin atención a que el estudio en esta sede frente a una providencia judicial es de validez y no de corrección.

### **IMPUGNACIÓN**

La señora Lila Ruiz de Garzón impugnó la sentencia de primera instancia, para lo cual indicó que, en el escrito de tutela, realizó una explicación minuciosa sobre la satisfacción del requisito de la relevancia constitucional. En ese sentido, resaltó que los derechos fundamentales referidos como transgredidos revisten importancia desde el punto de vista constitucional y se relacionan con la debida protección que debe garantizarse en el Estado Social y Democrático de Derecho e involucra a un sujeto de especial protección constitucional, por su edad y condición de campesina, que carece de conocimientos académicos y recursos sociales o económicos; además, advirtió que la autoridad judicial accionada y el juez de tutela de primera instancia se abstuvieron de valorar de manera integral todos los medios probatorios allegados al proceso y desconocieron los lineamientos jurisprudenciales importantes respecto al tema y, finalmente, precisó que especificó y explicó detalladamente en que consistió la conculcación o lesión de sus derechos.

A su vez, insistió en que el Tribunal Administrativo de Casanare incurrió en la causal de violación directa de la Constitución Política, por varias razones, la primera, al exigirle pruebas legales, técnicas y científicas, a pesar de sus condiciones de adulta mayor y campesina; la segunda, no realizó un estudio de las pruebas allegadas al proceso, que permitían inferir, por lo menos de manera indiciaria, que la Policía Nacional fumigó su predio y que, como consecuencia de ello, afectó sus pastizales; y, la tercera, porque desatendió pronunciamientos previos de casos similares al suyo, en los que se concluyó que no puede realizarse una apreciación técnica excesiva.

De otra parte, señaló que la corporación mencionada incurrió en un defecto procedimental, por exceso ritual manifiesto, al no darle prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, por cuanto omitió: 1. La sentencia del 27 de enero de 2012, expediente 1999-00397, en la que el Consejo de Estado definió que no es indispensable o necesario, para declarar la responsabilidad del Estado, por los daños ocasionados como consecuencia de la aspersión de glifosato, allegar una prueba científica de que se trata de ese químico y no de otro y 2. Que la individualización de predios y veredas y la determinación del área afectada por la fumigación aérea son aspectos que debe probar la entidad. Además, precisó que



aquella impuso una tarifa legal, exigiéndole acreditar que el herbicida que afectó sus cultivos era el glifosato, siendo aquello innecesario, más aún cuando no hay ninguna prueba de que en su predio existieran cultivos ilícitos, sino que, por el contrario, los elementos probatorios daban cuenta de que fue la víctima de la actividad estatal.

Por último, reiteró que la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto fáctico, por indebida valoración de las pruebas allegadas al proceso, a partir de las cuales podía concluir que el 14 de mayo de 2010 se generaron en sus cultivos y pastizales afectaciones permanentes como consecuencia de la aspersión aérea por parte de la Policía Nacional de glifosato, como se dictaminó por parte de la ingeniera agroecológica y especialista Lina Patricia Rodríguez Ramos, en el dictamen pericial allegado. Igualmente, insistió en que no fueron valorados los testimonios y certificaciones u oficios enunciados en el escrito de tutela.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

La Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 25 del Acuerdo 080 de 2019<sup>1</sup>, en cuanto regula que *«Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto»*.

### **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional<sup>2</sup> y del Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993, entre otras providencias, y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

<sup>1</sup> Por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado.

<sup>2</sup> Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

<sup>3</sup> Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.



Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación por importancia jurídica del 5 de agosto de 2014, con ponencia de Jorge Octavio Ramírez, concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Veamos:

**Requisitos generales:** Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Estos son los siguientes: (i) la cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) cuando se alegue una irregularidad procesal, la misma debe ser decisiva en la sentencia que se controvierte y afectar derechos fundamentales; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio y (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

**Causales específicas:** Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes<sup>4</sup>: a) defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de forma absoluta de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actúa completamente al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto ocurre cuando: el juez carece de apoyo probatorio, la valoración es absolutamente equivocada o no tiene en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir la decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina cuando exista un error judicial ostentoso, arbitrario y caprichoso que desconozca lineamientos constitucionales y/o legales, específicamente ocurre cuando: se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas o exista una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en alguna de las causales específicas podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

### Problema jurídico

El problema jurídico en esta instancia puede resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿La acción de tutela de la referencia satisface el requisito de relevancia constitucional?

<sup>4</sup>Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, T-176 de 2016, SU-573 de 2017, entre otras.



En caso de una respuesta afirmativa a lo anterior, se resolverán los ulteriores interrogantes:

2. ¿El Tribunal Administrativo de Casanare valoró las pruebas enunciadas por la accionante, de conformidad con las reglas de la sana crítica y, al resolver sobre la responsabilidad estatal, debido a la aspersion con glifosato, tuvo en cuenta las particularidades del tema y las condiciones de la demandante?
3. ¿Los pronunciamientos invocados por la parte accionante constituyen un precedente judicial exigible a la autoridad precitada y, por tanto, resultaban obligatorios para decidir su caso?

Para resolver el problema así planteado, se abordará la siguiente temática: (I) relevancia constitucional, (II) satisfacción del aludido requisito en el caso bajo estudio, (III) defecto fáctico, (IV) estudio de los desacuerdos frente a la valoración probatoria realizada por la corporación accionada, (V) desconocimiento del precedente judicial y (VI) examen del precedente invocado. Veamos:

#### **- Primer problema jurídico**

¿La acción de tutela de la referencia satisface el requisito de relevancia constitucional?

#### **I. Relevancia constitucional**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa al sostener que el juez de tutela solamente puede analizar casos que tengan una marcada y evidente relevancia constitucional<sup>5</sup>. Por el contrario, cuando la discusión se limite a aspectos eminentemente legales, en los que no esté involucrado un derecho fundamental, no hay lugar a un estudio de fondo del caso. En cuanto a ello, el máximo tribunal constitucional ha determinado que este requisito tiene tres finalidades: 1. Evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; 2. Impedir que dicha acción se convierta en una instancia adicional y 3. Preservar la competencia y la independencia del juez ordinario.

La afirmación precedente encuentra sustento en el entendido de que la omisión de este requisito genera que el juez de tutela se pronuncie sobre asuntos que han sido asignados a autoridades judiciales específicas y, por ende, termine adoptando decisiones que excederían su marco de acción y que podrían causar inseguridad jurídica. En ese orden, solo cuando un asunto tenga marcada relevancia constitucional, y cumpla los demás requisitos generales, puede entenderse que aquel está habilitado para el estudio del fondo de los reproches planteados.

En esa línea de ideas, para verificar esta exigencia general, resulta esencial realizar

<sup>5</sup> Ver entre otras sentencias de la Corte Constitucional: C-590 de 2005, T-160 de 2010 y SU-041 de 2018.





un examen de lo alegado por la parte accionante en el escrito de tutela, con el fin de definir si los derechos referidos como amenazados o vulnerados revisten la condición de fundamentales al ser protegidos por la Constitución Política, para lo cual es necesario comprobar, además, las finalidades de este requisito.

## **II. Satisfacción del aludido requisito en el caso bajo estudio**

La señora Lila Ruiz de Garzón impugnó la sentencia de tutela de primera instancia, mediante la cual la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción por insatisfacción del requisito de la relevancia constitucional. Para el efecto, advirtió que esa exigencia se encuentra cumplida, puesto que solicitó el amparo de sus garantías constitucionales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; además, explicó amplia y razonadamente los defectos en que incurrió la autoridad judicial accionada, los cuales están relacionados con la indebida valoración de las pruebas allegadas al medio de control de reparación directa y la desatención del criterio jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estado, por los daños generados por la aspersión aérea de glifosato y la carga probatoria.

Sobre el particular, la Subsección observa que, contrario a lo sostenido en la sentencia de primera instancia que ahora se impugna, el asunto planteado por el accionante sí merece un pronunciamiento por parte del juez de tutela, esto es, reviste relevancia constitucional, en el entendido que los derechos señalados por la señora Lila Ruiz de Garzón como vulnerados tienen la condición de fundamentales; la petición de amparo no recae en un asunto de mera legalidad y logra entenderse que su pretensión no está encaminada a reabrir el debate jurídico agotado en el proceso ordinario ni a desconocer la autonomía e independencia del juez natural, sino a discutir el fundamento del fallo del 9 de diciembre de 2021.

En efecto, en criterio de la parte accionante, el Tribunal incurrió en los defectos fáctico, procedimental absoluto y violación directa de la Constitución Política, porque apreció de manera indebida los elementos probatorios allegados al proceso, los cuales daban cuenta de la afectación que sufrió en sus cultivos, como consecuencia de la fumigación que realizó la Policía Nacional el 14 de mayo de 2010, y le impuso una carga excesiva, al exigir que le correspondía demostrar, a través de una prueba científica o técnica, que la entidad empleó glifosato en esa actividad y no tuvo en cuenta las condiciones especiales que ostenta, al ser una persona de la tercera edad, madre cabeza de familia, dedicada a las labores del campo y con escasos recursos académicos, sociales y económicos.

Así las cosas, se encuentran satisfechas las tres finalidades que tiene el presupuesto mencionado como causal general de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. En ese orden, la Subsección se ocupará de los requisitos específicos, que, para el asunto bajo examen, se centran en el defecto fáctico, violación directa de la Constitución Política y el desconocimiento del precedente. En cuanto a ello, se aclara, en primer lugar, que si bien la solicitante del amparo, en los escritos de tutela y de impugnación, indicó que el Tribunal



accionado incurrió en un defecto procedimental, por exceso ritual manifiesto, lo cierto es que los disensos que expuso para sustentar esa causal se subsumen y enmarcan, respectivamente, en los defectos fáctico y desconocimiento del precedente judicial, por lo que serán analizados en estos.

### - Segundo problema jurídico

¿El Tribunal Administrativo de Casanare valoró las pruebas enunciadas por la accionante, de conformidad con las reglas de la sana crítica y, al resolver sobre la responsabilidad estatal, debido a la aspersión con glifosato, tuvo en cuenta las particularidades del tema y las condiciones de la demandante?

### III. Defecto fáctico

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico se configura cuando el juez carece de apoyo probatorio que le permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Dicho defecto debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto y, adicionalmente, debe tener una incidencia directa en aquella.

La Corte Constitucional ha identificado dos dimensiones en las que puede presentarse defecto fáctico: 1) Una dimensión negativa que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa u omite su valoración y sin justificación da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente; esta dimensión, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez, y 2) Una dimensión positiva, que se presenta generalmente cuando el juzgador aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas y al hacerlo el fallador desconoce la Constitución Política.

A pesar de lo expuesto, la intervención del juez de tutela, en relación con el manejo dado por el juez natural es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. En primer lugar, el respeto por los principios de autonomía judicial y del juez natural impiden que el juez constitucional realice un examen exhaustivo del material probatorio. Así, la Corte Constitucional, en sentencia T-055 de 1997, determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia. Por tal razón, tampoco es procedente la acción constitucional, cuando se encamina a obtener una nueva valoración de la actividad evaluativa realizada por el juez que ordinariamente conoce de un asunto.

### IV. Violación directa de la Constitución Política

De acuerdo con el artículo 4.º de la Constitución Política, la misma es norma de normas, por lo que en caso de incompatibilidad prevalecen las disposiciones constitucionales y las autoridades se encuentran en la obligación de respetar y



garantizar su cumplimiento. En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional<sup>6</sup> ha establecido que se presenta violación directa de la Constitución Política, como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando el juez desconoce la carta política por: 1. No aplicar una de sus disposiciones o 2. Aplicar la ley, sin tener en cuenta un mandato constitucional.

En el primero de los casos ha establecido tres subreglas a saber: a) cuando dejó de interpretarse y aplicarse una disposición legal conforme al precedente constitucional, b) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata y el juez no lo hace y c) el juez vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta la interpretación de acuerdo con la Constitución Política. Así las cosas, al juez corresponde determinar en cada caso concreto cuándo se presenta este defecto dentro del proceso ordinario.

#### **V. Estudio de los desacuerdos frente a la valoración probatoria realizada por la autoridad accionada**

La señora Lila Ruiz de Garzón indicó que el Tribunal Administrativo de Casanare incurrió en los defectos fáctico y violación directa de la Constitución Política. En cuanto a la primera causal, indicó que aquel: 1. Valoró de manera indebida y parcializada los testimonios de los señores Rómulo Sánchez Cardozo y Noel Capera Álvarez; las certificaciones de la Junta de Acción Comunal de la Vereda el Brasilia y los oficios expedidos por la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, a partir de los cuales demostró la afectación generada a los cultivos y pastizales de su predio, debido a las fumigaciones con glifosato; 2. Únicamente consideró, en su decisión, la prueba técnica y concluyó, de manera equivocada, que ese dictamen no era suficiente para declarar la responsabilidad de la entidad demandada y 3. Fijó una tarifa legal y le exigió acreditar, de un lado, que el químico que afectó sus cultivos fue el glifosato, siendo aquello innecesario y, de otro, el área donde se realizó la aspersión y la afectación directa a su predio, a pesar de que la entidad estaba en mejor posición para demostrar o desvirtuar tales situaciones.

Frente al segundo defecto, arguyó que la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta las condiciones especiales que ostenta y, en ese sentido, le exigió pruebas técnicas y científicas, para demostrar qué líquido, sustancia o herbicida ocasionó los daños; además, no adoptó ninguna medida para contrarrestar la inequidad y desigualdad en la que se encontraba respecto a la entidad demandada y, por el contrario, le impuso toda la carga probatoria.

Sobre el particular, la Subsección advierte que el Tribunal Administrativo de Casanare, en la sentencia del 9 de diciembre de 2021, explicó que, a partir de las pruebas aportadas al proceso, no podía atribuírsele responsabilidad a la entidad demandada, toda vez que la demandante no cumplió con la carga de aportar las pruebas que sustentaran sus afirmaciones y lo pretendido en el medio de control. En ese sentido, luego de referirse de manera puntual a cada uno de los elementos

<sup>6</sup> Ver entre otras: Corte Constitucional. Sentencias: T-949/03, SU198/13 y T-369/15.



probatorios allegados al proceso respecto a la titularidad del predio; la experticia técnica de los daños, las certificaciones de la JAC de la Vereda Brasilia; la queja administrativa por la afectación derivada de la fumigación; los oficios, órdenes de servicio e informes técnicos de la Policía Nacional sobre las actividades ejecutadas en la zona; los testimonios y fotografías allegadas por la parte demandante, señaló que la documentación que obraba en el proceso daba cuenta de que el 14 de mayo de 2010, desde las 7:30 hasta las 15:40, la Policía Nacional realizó una labor de aspersión e interdicción en los departamentos de Caquetá, Cauca y Putumayo, dentro del Programa de Eliminación y Erradicación de Cultivos Ilícitos en esas jurisdicciones, en la que participaron 8 aeronaves y, concretamente, en el departamento del Caquetá se asperjaron 4 predios, con un área total de cubrimiento de 321,82 hectáreas.

Asimismo, precisó que si bien estaba probada la aspersión en el departamento del Caquetá y que en ese lugar estaba ubicado el predio «El Paraíso», propiedad de la demandante, lo cierto era que aquella no acreditó si la actividad afectó sus terrenos y, por su parte, la entidad demandada informó que las operaciones de fumigación se llevaron a cabo a una distancia de 151,20 metros en relación con las coordenadas de la propiedad de la señora Lila Ruiz de Garzón, según los datos tomados con equipos técnicos confiables, por lo que resultaba poco probable la afectación, menos aún en un área de diez hectáreas, de conformidad con la verificación con instrumentos y controles de operación de las desviaciones del químico respecto del corredor de vuelo, denominado línea de aspersión.

Igualmente, la Subsección denota que la corporación accionada se refirió a cada una de las pruebas enunciadas por la solicitante del amparo y, en concreto, determinó que: 1. Los testimonios de los señores Rómulo Sánchez Cardozo y Noel Copera Álvarez eran coincidentes en cuanto a que el 14 de mayo de 2010 vieron pasar unas avionetas que estaban fumigando; sin embargo, no daban cuenta, de manera fehaciente, de que la aspersión haya cubierto el predio de la demandante, menos aun cuando solo uno de ellos estaba cerca al área y, aun así, su declaración no era concluyente en cuanto a sí el líquido fue vertido en los cultivos de aquella y, ambos carecían de conocimientos técnicos para tener certeza de sus afirmaciones; 2. Las certificaciones de las directivas de la JAC de la Vereda Brasilia no permitían ubicar la aspersión con glifosato como causa del daño en los cultivos y pastizales, en tanto que, de un lado, habían sido expedidas por una organización diferente a la de la vereda en la que, según el folio de matrícula inmobiliaria, está ubicado el predio de la señora Ruiz de Garzón y, de otro, era desconocida la formación, experiencia, calificación e idoneidad de sus integrantes, para atribuir o determinar esa relación causal; 3. La experticia técnica, carecía de consistencia y certeza probatoria respecto a lo pretendido, porque fue realizada teniendo en cuenta una inspección visual llevada a cabo el 2 de octubre de 2010, esto es, varios meses después de la fumigación; además, no estaba acompañada de verificaciones, pruebas o estudios técnicos que soportaran las conclusiones sobre la afectación del terreno y que esto obedecía a la fumigación con la sustancia química utilizada para la erradicación de cultivos ilícitos; y 4. Las fotografías allegadas no evidenciaban el lugar ni la época en que fueron tomadas y tampoco habían sido reconocidas o ratificadas.



A partir de lo anterior, se evidencia que los desacuerdos de la accionante frente a la inobservancia de las pruebas allegadas al proceso y la valoración exclusiva de la prueba técnica científica no tiene asidero alguno, comoquiera que el Tribunal Administrativo de Casanare realizó una valoración de los elementos allegados al proceso y, en concreto, se refirió a los oficios expedidos por la Dirección Nacional de Antinarcóticos, los cuales daban cuenta de la operación aérea de fumigación que se realizó en el departamento del Caquetá el 14 de mayo de 2010; a las declaraciones de los señores Rómulo Sánchez Cardozo y Noel Copera Álvarez; a las certificaciones de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Brasilia y al informe técnico suscrito por la ingeniera agroecóloga Lina Patricia Rodríguez y, a partir de su examen conjunto y, dentro de los parámetros de libertad de apreciación probatoria, determinó que aquellos eran insuficientes para demostrar que la aspersión realizada ese día afectó los cultivos o pastizales de la demandante, pues no demostraban el nexo de causalidad entre el daño objeto de reclamo y la actividad ejecutada por la entidad.

Igualmente, se aprecia que, contrario a lo afirmado por la aquí accionante, la corporación accionada concluyó que los testigos y las afirmaciones de los miembros de la Junta de Acción Comunal eran insuficientes para acreditar que la fumigación afectó el predio de la demandante, por cuanto no existía prueba sobre la experiencia o formación técnica y experticia de los declarantes en cuanto a la atribución de esa causa, y debido a que, primero, los señores Rómulo Sánchez Cardozo y Noel Copera Álvarez no estaban cerca al lugar de los hechos y, en ese orden, no ofrecían certeza de si el químico cayó o no en los terrenos y, segundo, la Junta no era de la vereda en la que se ubicaba el predio de la demandante, circunstancias que fueron tomadas en cuenta y a las que no hace alusión la señora Lila Ruíz de Garzón, en el presente trámite constitucional.

En segundo término, la Subsección evidencia que el Tribunal Administrativo de Casanare, en la sentencia objeto de reproche, determinó que la demandante no demostró objetivamente que el glifosato asperjado por las aeronaves de la Policía Nacional el 14 de mayo de 2010 cayó en su predio y, de esta manera, la relación causal entre la actividad y conducta de riesgo imputada a la entidad demandada y la afectación o deterioro de los cultivos y pastizales de su propiedad; además, aquel advirtió que esa inferencia no podía ser apenas visual, sino que se requería una análisis científico o una prueba de campo, que diera cuenta de esa afectación, de las cantidades y concentraciones del químico asperjadas o llevadas por el viento al inmueble y la producción del daño a los terrenos.

Empero, la autoridad judicial accionada, en ningún momento, exigió a la señora Lila Ruiz de Garzón probar, a través de una prueba técnica, cuál fue el químico que se utilizó por la institución castrense o si se trataba de glifosato, tampoco se evidencia que se haya impuesto una carga probatoria excesiva a la parte demandante o requerido que aquella detallara o delimitara las coordenadas en las que se realizó la fumigación. Distinto es que el Tribunal concluyera que la demandante no acreditó que el químico cayó en su predio y, de esta forma, que no podía establecerse la



relación causal entre la actividad desarrollada por la Policía Nacional y el daño objeto de reclamación.

En tercer lugar, se aprecia que la corporación accionada, en las consideraciones de la sentencia del 9 de diciembre de 2021, concretamente, en el acápite correspondiente al marco teórico y jurisprudencial, explicó que en los eventos de responsabilidad estatal por la fumigación aérea con glifosato, deben distribuirse las cargas probatorias, puesto que, resultaría desmedido que el juez exigiera al presunto perjudicado allegar información técnica privilegiada que solo tiene la entidad, como lo es la documentación de planeación de una operación de aspersión, las coordenadas de aeronavegación, la composición de los químicos, la ruta exacta, entre otras, y, en ese sentido, es a esta a quien debe requerírsela. Conjuntamente, precisó que a la parte demandada le corresponde demostrar que el daño efectivamente ocurrió y que aquel está conectado con la actividad lícita del Estado, sin que sea suficiente una apreciación empírica referente a que una aeronave sobrevoló la zona.

En ese sentido, la Subsección encuentra que el Tribunal Administrativo de Casanare explicó que, en el *sub judice*, la Policía Nacional informó el área donde había ejecutado las labores de erradicación y eliminación de cultivos ilícitos y, demostró que la aspersión de glifosato el 14 de mayo de 2010, en el departamento del Caquetá, se realizó sobre cuatro terrenos previamente identificados y a una distancia de 150.82 metros de las coordenadas donde se ubica el lote de la señora Lila Ruiz de Garzón. Igualmente, se tiene que aquel sí consideró el tema debatido y las particularidades del caso, pero, con fundamento en las pruebas allegadas al proceso, iteró que la demandante no acreditó que el deterioro o afectación que presuntamente sufrieron sus cultivos y pastizales obedeció a la actividad de la entidad y, en ese orden, incumplió con la carga probatoria que le incumbía a aquella, en los términos previstos en el artículo 167 del Código General del Proceso, sin que, por ello, se evidencie una imposición probatoria excesiva o la desatención de las condiciones especiales que dice ostenta la aquí accionante.

De todas formas y, en último término, se considera que la solicitante del amparo no señaló porque esas condiciones especiales, de adulta mayor, madre cabeza de familia o dedicarse al sector agrícola y carecer de recursos técnicos, sociales o económicos le impedían probar el nexo de causalidad y, con ello, la responsabilidad de la entidad demandada, por lo que puede concluirse que no existió una desatención de las garantías constitucionales invocadas. Colofón de lo anterior es que no se configuraron los defectos analizados en esta instancia.

### **- Tercer problema jurídico**

¿Los pronunciamientos invocados por la parte accionante constituyen un precedente judicial exigible a la autoridad precitada y, por tanto, resultaban obligatorios para decidir su caso?



## VI. Desconocimiento del precedente judicial

La Corte Constitucional ha sostenido que el desconocimiento del precedente jurisprudencial constituye una causal de procedibilidad de la acción de tutela<sup>7</sup>, pues si bien es cierto los jueces gozan de autonomía para adoptar la decisión a que haya lugar, también lo es que la misma tiene unos límites como es el respeto por el precedente judicial. Debe precisarse que ese respeto no puede ser entendido de manera absoluta, ya que se trata de armonizar y salvaguardar los principios constitucionales. De allí que se ha admitido la separación de este siempre que se expongan las razones del apartamiento.

En sentencia T-446/13, la Corte Constitucional sostuvo que para el efecto deben cumplirse dos requisitos: (I) hacer una referencia expresa del precedente aplicado a casos similares y (II) exponer las razones suficientes por las que considera que el mismo no resulta ajustado al asunto estudiado. En ese orden de ideas, cuando un juez se aleja del precedente judicial sin exponer los motivos para hacerlo, tal actuación constituye una vulneración al derecho a la igualdad.

Por último, debe precisarse que el desconocimiento del precedente judicial puede ser vertical, esto es, el que deben seguir los funcionarios judiciales que están en un nivel jerárquico inferior de los órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción o puede ser horizontal, el cual hace referencia a aquel que deben seguir los jueces de la misma jerarquía.

## VII. Examen del precedente invocado

La solicitante de la salvaguarda arguyó que la autoridad judicial accionada desatendió el precedente del Consejo de Estado referente a dos temas, el primero, que en los casos de responsabilidad estatal, por la aspersion aérea con glifosato no es necesario probar científicamente si la fumigación se realizó con ese herbicida, frente a lo cual invocó la sentencia del 27 de enero de 2012, expediente 1999-00397, y, segundo, la valoración y suficiencia de la prueba indiciaria, para acreditar el daño generado por la actividad de fumigación, criterio determinado en el fallo del 8 de septiembre de 2017, expediente 2006-00435.

Al respecto, la Subsección, en primer lugar, observa que los pronunciamientos del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo invocados como inobservados por la señora Lila Ruiz de Garzón no constituyen por sí solos un precedente judicial, en los términos de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>, argumento que resulta suficiente para colegir que no se estructura el defecto estudiado.

<sup>7</sup> Ver entre otras sentencias: T-446/13, T-360/14 y T-309/15.

<sup>8</sup> 1. Sentencias de unificación, 2. Mecanismo de extensión de jurisprudencia, 3. Mecanismo de revisión eventual o 4. Avocación oficiosa de procesos que cursan en las secciones del Consejo de Estado o en los Tribunales. Ver ensayo del Consejero de Estado, de la Sección Cuarta, doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez "El precedente judicial". Publicación del Consejo de Estado "Justicia contenciosa administrativa: avances, retos y metas", pág. 90. Bogotá, 2015.



Además, se tiene que la primera decisión citada como inobservada no guarda identidad fáctica y jurídica con la situación objeto de análisis, en tanto que, como se explicó en el acápite previo, en el caso objeto de estudio, no se discutió si la parte demandante había o no acreditado que la fumigación se realizó con glifosato o con otro herbicida, asunto que se debatió en esa oportunidad por parte del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, la Subsección advierte que el Tribunal Administrativo de Casanare, al analizar las particularidades del caso y las pruebas allegadas, coligió que no se demostró el nexo causal entre el daño y la actuación u omisión de la demandada, por lo que no era factible declarar la responsabilidad administrativa extracontractual, en los términos definidos en la jurisprudencia del Consejo de Estado. De esta manera, no se puede considerar que aquel desatendió la sentencia del 8 de septiembre de 2017, expediente 2006-00435, o la prueba indiciaria.

Así las cosas, resulta diáfano que la autoridad judicial accionada no incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, toda vez que no estaba en la obligación de aplicar los pronunciamientos referidos por la parte accionante.

En consecuencia, al hallarse superados los requisitos generales de procedibilidad y no encontrarse demostrada la configuración de las causales específicas de procedencia de la tutela estudiadas, se revocará la sentencia proferida el 19 de agosto de 2022 por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que declaró improcedente la solicitud de amparo, y, en su lugar, se negará el amparo solicitado por la señora Lila Ruiz de Garzón, a través de la acción de tutela promovida en contra del Tribunal Administrativo de Casanare.

***En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,***

## **FALLA**

**Primero:** Revocar la sentencia proferida el 19 de agosto de 2022 por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela, para, en su lugar, negar el amparo constitucional deprecado por la señora Lila Ruiz de Garzón, a través de la acción promovida en contra del Tribunal Administrativo de Casanare, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

**Tercero:** Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.





Radicado: 11001-03-15-000-2022-03710-01

Accionante: Lila Ruíz de Garzón

**Cuarto:** Registrar la presente providencia en el programa “SAMAI”.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
*Firma electrónica*

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
*Firma electrónica*

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
*Firma electrónica*

LYGR

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

