

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-168 DE 2025

Referencia: expediente T-10.179.609.

Asunto: acción de tutela presentada por Yeni Toledo Blandón y otros contra el Tribunal Administrativo de Nariño.

Magistrada ponente:
Diana Fajardo Rivera.

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Vladimir Fernández Andrade, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia del 10 de noviembre de 2023, proferida por el Consejo de Estado, Sección primera, en primera instancia; y de la Sentencia del 19 de febrero de 2024, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en segunda instancia.

Síntesis de la decisión

La Sala Tercera de Revisión amparó los derechos al debido proceso, la igualdad y la reparación integral de los familiares de un erradicador manual de cultivos de uso ilícito que murió por una mina antipersonal. En consecuencia, dejó sin efectos a la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño que negó su demanda de reparación directa en segunda instancia, y le ordenó que profiriera una de reemplazo en la que realizara una valoración probatoria adecuada y siguiera el precedente aplicable.

En la decisión del proceso de reparación directa, el Tribunal Administrativo de Nariño concluyó (i) que no podía inferirse una *falla en el servicio* por la falta de claridad en las circunstancias que rodeaban los hechos, dado que no se sabía si el accidente había ocurrido en la zona de erradicación o durante el traslado hacia dicho lugar; (ii) que la víctima conocía los peligros de su actividad y los había asumido de forma voluntaria, por lo que no aplicaba la teoría del riesgo especial para imputar la responsabilidad del Estado; y (iii) que el daño se entendía reparado, porque la viuda de la víctima firmó un contrato de transacción con la empresa de servicios temporales que lo había contratado.

Contrario a la anterior postura, la Sala Tercera se refirió al deber de aplicar un enfoque amplio y garantista en la valoración probatoria en contextos de graves violaciones de derechos humanos, como los casos que involucren víctimas del conflicto armado, y resaltó que el precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha empleado un tipo de *responsabilidad objetiva* en este tipo de casos. En este sentido, precisó que la responsabilidad por daños causados por minas antipersonal a erradicadores manuales de cultivos de uso ilícito es objetiva, y se imputa a título de riesgo excepcional. De igual modo, el juez administrativo debe declarar la falla en el servicio si se acredita la negligencia o el incumplimiento de deberes por las entidades demandadas. Sin embargo, la demostración de la diligencia no es un eximente de responsabilidad, como tampoco lo es el hecho de que algún grupo al margen de la ley haya instalado los artefactos explosivos. De acuerdo con el precedente, tampoco es posible trasladarle la responsabilidad por minas antipersonal a los erradicadores manuales, por tratarse de una carga desproporcionada.

Tras revisar la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, la Sala concluyó que dicha autoridad incurrió en un *defecto fáctico* porque (i) omitió la valoración de todos los elementos de juicio, (ii) le dio un alcance inadecuado a algunas pruebas que interpretó de forma aislada y descontextualizada, (iii) impuso una carga probatoria desproporcionada de los accionantes que, además, resultó revictimizante y (iv) omitió la práctica de algunas pruebas que pudieron ser necesarias. También determinó que se configuró un defecto por *desconocimiento del precedente* pues la sentencia cuestionada se apartó de la línea jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sin cumplir las cargas de transparencia y suficiencia.

I. ANTECEDENTES¹

1. Los familiares de Benjamín Llanos Gasca² presentaron una acción de tutela contra la Sentencia del 10 de febrero de 2023 del Tribunal Administrativo de Nariño, que resolvió en segunda instancia su demanda de reparación directa. Solicitan la protección de sus derechos al debido proceso, a la igualdad, a la administración de justicia y a la reparación integral. A continuación, se realiza

¹ La descripción que trae este capítulo se soporta, principalmente, en el escrito de tutela, pero también incluye referencias a otros elementos del expediente.

² Yeni Toledo Blandón (compañera permanente), Luisa Fernanda y Juan David Llanos Toledo (hijos), María de Jesús Gasca Trujillo (madre), Miller, Eulicer, Leidi, Dora Lilia, Elminsen y Reinaldo Gasca Trujillo (hermanos).

una síntesis de los principales hechos, el proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo donde se profirió la sentencia objeto de estudio, y el trámite de la acción constitucional.

1. Contexto del caso³

2. Yeni Toledo Blandón y Benjamín Llanos Gasca eran compañeros permanentes. Vivieron juntos entre 2003 y la fecha del deceso de Benjamín, el 13 de septiembre de 2011, y tuvieron dos hijos, que a la fecha de presentación de la acción de tutela tenían 16 y 20 años.

3. Benjamín Llanos Gasca trabajaba como erradicador manual de cultivos de uso ilícito. Fue contratado por la empresa de servicios temporales Empleamos S.A. para realizar aquella actividad en distintas oportunidades entre los años 2007 y 2011⁴, en desarrollo de los acuerdos suscritos por dicha sociedad con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión para la Paz⁵ (Acción Social).

4. En la mañana del 13 de septiembre de 2011, mientras realizaba labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito en la vereda San José del Guayabo, en el municipio de Tumaco (Nariño), el señor Benjamín Llanos Gasca sufrió un accidente con un artefacto explosivo que le amputó sus extremidades y le causó múltiples heridas. Fue trasladado de urgencia a un hospital, pero falleció en la tarde de ese mismo día debido a la gravedad de las heridas ocasionadas por el artefacto explosivo.

2. La demanda de reparación directa⁶

5. *Demanda⁷ y alegatos⁸*. El 12 de septiembre de 2013, la compañera permanente, los hijos, la madre y los hermanos de Benjamín Llanos presentaron una demanda de reparación directa contra la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial⁹, la Policía Nacional y el Ejército Nacional. Alegaron que las entidades demandadas sometieron a la población civil a una actividad peligrosa, en el marco de los contratos de prestación de servicios suscritos con Empleamos S.A. para la erradicación manual de cultivos de uso ilícito.

³ Expediente digital, archivo “ED_2ESCRITODETUTELA(.pdf) NroActua 2-Demanda-1.pdf”, pp. 1-2.

⁴ (i) Del 26 de mayo de 2007 al 26 de julio de 2007; (ii) del 3 de mayo de 2008 hasta el 27 de junio de 2008, (iii) del 29 de agosto de 2009 al 18 de octubre de 2008, (iv) del 20 de septiembre de 2010 hasta el 7 de diciembre de 2010, y (v) del 21 de agosto de 2011 hasta el 13 de septiembre de 2011, cuando falleció.

⁵ Empleamos S.A. y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional suscribieron 4 contratos de prestación de servicios para el suministro de trabajadores en misión, con el objetivo de adelantar las labores de erradicación, en 2007, 2009, 2010 y 2011.

⁶ Los documentos están disponibles en la carpeta del expediente digital denominada “RECIBEPRUEBAS_MEMORIALES_52001333300820130043(.zip) NroActua 15(.zip) NroActua”15-.

⁷ Expediente digital, archivo “11ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 62-81.

⁸ Expediente digital, archivo “8ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 36-51.

⁹ La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformó en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con el Decreto 4155 de 2011. Hubo una división de funciones entre las diferentes entidades que conformaban el sector administrativo de la inclusión social y reconciliación y, mediante el Decreto 4161 de 2011, el gobierno creó la Unidad Administrativa Territorial para la Consolidación Territorial, a la que se le atribuyeron las funciones de “canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en (...) las zonas afectadas por los cultivos ilícitos”.

Benjamín Llanos era un colaborador indispensable para la ejecución de una política del Estado contra los grupos al margen de la ley, que implicaba un riesgo excepcional y un beneficio para la comunidad. Por lo tanto, en opinión de los familiares, el Estado debe responder a partir de un régimen de responsabilidad objetiva.

6. Los demandantes también argumentaron que se configuró una *falla en el servicio*, causada por el incumplimiento del deber de salvaguardar la vida e integridad de la población civil por parte de la Policía y el Ejército. Alegan que la fuerza pública no aseguró que el área de erradicación manual estuviera libre de explosivos, e incumplió los protocolos de seguridad. De lo contrario, Benjamín Llanos no hubiera muerto. Consideraron que no podía alegarse un hecho de un tercero como eximente de responsabilidad, porque el daño le era jurídicamente imputable al Estado por el riesgo creado.

7. *Intervenciones de las demandadas y vinculadas*¹⁰. La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial¹¹, la Policía Nacional¹², el Ejército Nacional¹³, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹⁴, la Agencia de Renovación del Territorio¹⁵ y Empleamos S.A.¹⁶ se opusieron a las pretensiones de los familiares y presentaron argumentos similares al respecto. A continuación, se incluye una síntesis de estos.

8. *(i) Falta de legitimación por pasiva*. La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, la Agencia de Renovación del Territorio, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Empleamos S.A. argumentaron que no eran las encargadas de la seguridad, eliminación y prevención de explosivos en la zona, al tratarse de una responsabilidad exclusiva de la fuerza pública, y que no tenían injerencia ni competencias en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito.

9. En particular, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial señaló que Acción Social era la que estaba a la cabeza de aquel asunto cuando

¹⁰ La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial llamó en garantía a Empleamos S.A., que fue vinculada y contestó la demanda. El Juzgado 08 Administrativo del Circuito de Pasto vinculó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en el Auto del 17 de marzo de 2016. El Departamento para la Prosperidad Social se fusionó con la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y ejerció funciones transitorias en materia de cultivos de uso ilícito durante el transcurso del proceso, y la Agencia de Renovación del Territorio fue reconocida como la sucesora procesal de la unidad demandada.

¹¹ Expediente digital, archivo “7ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft(”, pp. 26-53.

¹² *Contestación*: expediente digital, archivo “6ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft(”, pp. 47-53. *Alegatos*: expediente digital, archivo “8ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 54-58.

¹³ Expediente digital, archivo “8ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 103-107.

¹⁴ *Contestación*: expediente digital, archivo “6ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft(”, pp. 54-79. *Alegatos*: expediente digital, archivo “8ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 11-35.

¹⁵ La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial se fusionó con el Departamento para la Prosperidad Social mediante el Decreto 2559 de 2015. A dicha entidad se le asignaron transitoriamente las funciones relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito hasta que entrara en operación la Agencia de Renovación del Territorio. El art. 34 del Decreto 2094 de 2016 le asignó los derechos y obligaciones litigiosas en dicha materia a la Agencia de Renovación del Territorio, la cual fue reconocida como la sucesora procesal en el trámite de la reparación directa mediante el Auto del 12 de junio de 2017. Ver expediente digital, archivo “7ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft”, pp. 84-89. Los alegatos de conclusión están en el expediente digital, archivo “8ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 84-96.

¹⁶ Expediente digital, archivos “6ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft”, pp. 80-110, y “7ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft”, pp. 1-24. Empleamos S.A. no presentó alegatos de conclusión.

ocurrieron los hechos, y que se fusionó con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. La Agencia de Renovación del Territorio indicó que entró en operación con posterioridad al incidente, el 1 de enero de 2017, y que no asumió las funciones de Acción Social. Por su parte, Empleamos S.A. alegó que sus únicas obligaciones con Acción Social eran la vinculación laboral y el cumplimiento de los derechos derivados de ella, y que el personal contratado estaba subordinado a dicha agencia presidencial. Y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República adujo que nunca tuvo una relación contractual con Empleamos S.A. ni con Benjamín Llanos.

10. *(ii) El hecho de un tercero.* Las entidades demandadas alegaron que la muerte de Benjamín Llanos no fue producida por el Estado sino por grupos armados ilegales que siembran explosivos en el territorio, por lo que su causa única y determinante fue un acto terrorista dirigido indiscriminadamente a cualquier persona que pasara por aquel lugar. En consecuencia, se rompe el nexo causal con la conducta de las entidades demandadas, y no es posible atribuirles responsabilidad. Para Empleamos S.A., se trató de un evento de fuerza mayor, por su carácter impredecible e irresistible.

11. *(iii) La asunción del riesgo por parte de la víctima.* La Policía, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y Empleamos S.A. manifestaron que Benjamín Llanos conocía el riesgo de la actividad de erradicador, pues la había realizado desde 2007 en distintas oportunidades. Por lo tanto, lo asumió voluntariamente, y era un trabajador capacitado para ese tipo de riesgos. Empleamos S.A. afirmó que cada erradicador era informado de las condiciones en las que prestaría sus servicios antes de vincularse, y que la mayoría de los contratados eran campesinos provenientes de zonas de conflicto, por lo que tenían un especial conocimiento de la situación.

12. *(iv) No se probó su responsabilidad.* Las entidades demandadas consideran que el accionante tenía la carga de la prueba frente a su responsabilidad, y que nunca demostró la existencia de una falla en el servicio, conducta u omisión que les fuera atribuible.

13. *(v) Diligencia en la actuación estatal.* La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y la Policía afirmaron que las labores iniciales de identificación o detección de explosivos en la zona se hicieron de acuerdo con los lineamientos de seguridad aplicables. El ejército adujo que prestó todos los mecanismos para evitar el daño, y la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial indicó que Acción Social había sido diligente al condicionar las labores de erradicación a la verificación previa del terreno. Estas entidades argumentaron que, a pesar de lo anterior, no es posible determinar con certeza que un lugar esté libre de explosivos, porque el conflicto es de alta intensidad y porque los grupos armados usan técnicas y materiales que los hacen imperceptibles. No pueden entonces ser obligados a lo imposible.

14. (vi) *El daño fue indemnizado*. Las demandadas resaltaron que Yeni Toledo¹⁷ había celebrado un contrato de transacción con Empleamos S.A., y que había recibido una indemnización¹⁸ por la muerte de Benjamín Llanos como consecuencia de la relación laboral que existía entre ellos, al igual que un pago por parte de la Unidad para las Víctimas¹⁹. La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y la Agencia de Renovación del Territorio indicaron que Empleamos S.A. había asumido la obligación de mantener indemne a Acción Social respecto de los trabajadores en misión que contrataba²⁰, por lo que era la llamada a indemnizar. En su criterio, el perjuicio había sido reparado, y no era posible una doble indemnización por parte del Estado.

15. *Primera instancia*²¹. El 25 de septiembre de 2017, el Juzgado 8º Administrativo del Circuito de Pasto declaró responsables a la Policía Nacional y a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial por los perjuicios causados a los demandantes. Concluyó que el daño fue demostrado, y que le era imputable a la Policía Nacional por una *falla en el servicio*. Resaltó que, según la política estatal en la materia, la fuerza pública debía garantizar la seguridad de los civiles que integraban los grupos móviles encargados de dicha actividad y adoptar medidas para minimizar los riesgos inherentes.

16. Aunque no había claridad sobre el momento en que ocurrió el incidente²², el juez administrativo determinó que la fuerza pública no probó el cumplimiento de las exigencias de seguridad aplicables²³. De este modo, pudo inferirse que no se adelantaron las diligencias requeridas, y que se sometió a los trabajadores al desarrollo de las labores sin suficiente prevención. El juez concluyó que la Policía Nacional era responsable porque estaba presente en la zona y transgredió los lineamientos de seguridad, al tiempo que exoneró al Ejército Nacional por no estar encargado del acompañamiento en este caso concreto. El juzgado también determinó que el contrato de prestación de servicios suscrito entre Acción Social y Empleamos S.A. no eximía de responsabilidad a la Policía, en atención a su deber de acatar los procedimientos previamente establecidos para la actividad de desminado.

17. Para el juzgado, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial²⁴ es responsable por su papel en la dirección de la política de erradicación y en la contratación de operadores que cubrieran todas las

¹⁷ A nombre propio y en representación de sus hijos.

¹⁸ Por un valor de \$101.608.800. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República indicó que se realizó con cargo al seguro de vida contratado por Empleamos S.A.

¹⁹ Por un valor de \$11.334.000, correspondiente al 50% de la indemnización administrativa concedida bajo la Ley 1448 de 2011, en atención a su calidad de víctimas del conflicto armado.

²⁰ La Agencia de Renovación del Territorio llamó en garantía a Empleamos S.A.

²¹ Expediente digital, archivo “8ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 113-139.

²² Si fue antes o durante las labores de erradicación.

²³ El juzgado resaltó que nunca se aportó el protocolo de seguridad, el formato que debía diligenciarse según las directrices aplicables, ni información sobre el equipo utilizado para desminar el lugar.

²⁴ Resaltó que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformó en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en 2011, y que le atribuyeron las funciones que originalmente tenía en materia del programa de erradicación de cultivos de uso ilícito.

necesidades logísticas²⁵. Aunque existía un riesgo inherente en la labor de los erradicadores, era una actividad provechosa para la comunidad e indispensable para que el Estado pudiera desarrollar una política contra los grupos al margen de la ley. Por lo tanto, la muerte de Benjamín Llanos le es jurídicamente imputable, así fuera causada por un tercero.

18. Por otro lado, el juez administrativo exoneró al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República por no tener funciones directamente relacionadas con el caso. Finalmente, consideró que Empleamos S.A. era un simple intermediario de servicios temporales que no estaba llamado a responder por la concreción del riesgo; y que el contrato de transacción no tenía relación con la demanda de reparación directa, porque no cubría la responsabilidad extracontractual sino todas las obligaciones derivadas de la relación laboral, y que el seguro de vida era un beneficio acumulable.

19. *Apelación*. La Agencia de Renovación del Territorio²⁶ y la Policía Nacional²⁷ apelaron con argumentos similares a los ya presentados en su contestación. Por su parte, los accionantes solicitaron incluir el reconocimiento de perjuicios morales a favor de la madre de Benjamín Llanos²⁸, y precisar los términos en los que las entidades condenadas cumplirían la sentencia.

20. *Segunda instancia*²⁹. El 10 de febrero de 2023, el Tribunal Administrativo de Nariño revocó la decisión instancia y, en su lugar, negó las pretensiones de los accionantes y los condenó en costas. Determinó que no se configuraba la responsabilidad del Estado por la falta de claridad sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos. Por lo tanto, no era posible inferir una *falla en el servicio* por parte de la Policía Nacional. Señaló que no había información en el expediente sobre las medidas de la Policía Nacional para acordonar la zona ni claridad sobre el lugar exacto del accidente³⁰. Según el Tribunal, el juez de primera instancia trasladó la carga de la prueba en la sentencia, pese a que no era el momento procesal para hacerlo³¹.

21. Para el Tribunal, el señor Benjamín Llanos asumió voluntariamente el trabajo de erradicador en más de una oportunidad, por lo que conocía los riesgos propios de dicha actividad. No en vano, requirió un aseguramiento especial³² para garantizar los eventuales daños que se originaran. También resaltó que el contrato de transacción cubría la indemnización plena de perjuicios por culpa patronal³³, por lo que también incluía la responsabilidad extracontractual. Por lo tanto, como Empleamos S.A. ya otorgó una

²⁵ Como las empresas de servicios temporales que proporcionaban trabajadores en misión para dichas actividades y el transporte.

²⁶ Expediente digital, archivo “9ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 7-27.

²⁷ *Ibid.*, pp. 31-36.

²⁸ No fue incluida en el resolutivo donde se ordenaba la indemnización.

²⁹ Expediente digital, archivo “22_SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA”.

³⁰ Resaltó que hay documentos en los que se indica que el accidente tuvo lugar durante el transporte a la zona de erradicación.

³¹ Indicó que, de requerirse el traslado de la carga, debió haberlo advertido en el decreto de las pruebas y, en todo caso, antes de emitir una decisión de fondo.

³² En la ARL y con un seguro de vida.

³³ Daños materiales, morales y fisiológicos.

indemnización plena a los accionantes, no era posible iniciar una nueva acción contra la entidad estatal contratante. El Tribunal concluyó que el perjuicio reclamado debía entenderse como indemnizado.

3. La tutela contra la providencia judicial

22. *Acción de tutela*³⁴. Los familiares de Benjamín Llanos alegan que la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño incurre en un *defecto fáctico*, por la valoración arbitraria y omisiva del material probatorio. Consideran que la falla en el servicio de la Policía Nacional fue debidamente acreditada, porque dicha entidad omitió los protocolos de seguridad para las operaciones de erradicación, al igual que los deberes derivados de su posición de garante de la seguridad de los civiles que el Estado involucró en unas actividades riesgosas propias del conflicto armado. Señalan que la Policía debía inspeccionar el terreno para asegurar que estuviera libre de artefactos explosivos antes de la llegada de los erradicadores civiles, y que esta omisión fue la que ocasionó el fatal desenlace.

23. A diferencia de lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Nariño, los familiares afirman que la situación de los erradicadores manuales no es equiparable a la de los soldados voluntarios o profesionales, por lo que no se les puede trasladar el riesgo por el contacto con artefactos explosivos en su labor. Indican que el contrato con Empleamos S.A. no menciona este peligro, y que Benjamín nunca recibió capacitación, ni la protección para asumirlo, ni contaba con el régimen laboral excepcional al que pertenecen los agentes del Estado que están expuestos a ese tipo de riesgos³⁵.

24. Para los accionantes, la sentencia de segunda instancia también incurre en un *defecto por desconocimiento del precedente* al inaplicar la tesis del riesgo excepcional frente a los casos de erradicadores civiles de cultivos de uso ilícito. Señalan que el Tribunal tampoco tuvo en cuenta la tesis de unificación del Consejo de Estado para daños sufridos por civiles con minas antipersona³⁶, donde se reconoce que, por el acompañamiento permanente de la fuerza pública en las tareas de erradicación, es evidente que los artefactos explosivos se dirigen contra sus miembros. También destacan que la Corte Constitucional concedió el amparo en un caso similar³⁷, y que el Tribunal Administrativo de Nariño debió seguir el precedente convencional sobre riesgo previsible³⁸.

³⁴ Expediente digital, archivo “ED_2ESCRITODETUTELA(.pdf) NroActua 2-Demanda-1.pdf”, pp. 1-19.

³⁵ Señalan que los erradicadores manuales son inscritos a la ARL como obreros agrícolas.

³⁶ Sentencia del 7 de marzo de 2018 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

³⁷ En la Sentencia T-041 de 2023, la Corte revocó una sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia al considerar que había incurrido en los defectos fáctico y por desconocimiento del precedente. Concluyó que desconoció el precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre responsabilidad estatal por daños causados a civiles que realizan actividades de erradicación manual de cultivos de uso ilícito. También encontró que el Tribunal interpretó erróneamente que la suscripción de un contrato laboral con un empleador privado (que también era Emplear S.A.) implica la asunción de un riesgo ligado a una actividad propia de la lucha del Estado contra los cultivos de uso ilícito.

³⁸ Aunque no identifican las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se fundaría dicho defecto, los accionantes señalan que la Sentencia de Unificación del 7 de marzo de 2018 del Consejo de Estado acogió la doctrina sobre riesgo previsible y evitable de aquel organismo internacional. Señala que en

25. Con base en lo expuesto, los accionantes solicitan al juez constitucional dejar sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño el 10 de febrero de 2023, y ordenarle que dicte una nueva decisión, en la que estudie el caso a partir del precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre responsabilidad estatal por daños con minas antipersonal a civiles que realizan actividades de erradicación manual.

26. *Trámite de instancia.* La Sección Primera del Consejo de Estado admitió la acción de amparo el 28 de septiembre de 2023, vinculó a las entidades que tendrían un interés directo en la decisión³⁹ y al juez de primera instancia dentro del proceso de reparación directa.

27. El Tribunal Administrativo de Nariño se limitó a remitir la copia del expediente de reparación directa. Por su parte, la presidencia de la República⁴⁰ alegó su falta de legitimación, al considerar que no era responsable de la conducta que provocó el daño. La Policía Nacional⁴¹ manifestó que el Tribunal había valorado adecuadamente las pruebas del expediente, y que estas permitieron concluir su ausencia de responsabilidad. A su juicio, los accionantes tenían la carga de la prueba en este asunto y no la cumplieron.

28. *Primera instancia*⁴². En la Sentencia del 10 de noviembre de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la improcedencia del amparo por falta de relevancia constitucional. En su criterio, se trataba de una controversia meramente legal que recaía sobre aspectos resueltos por el juez natural, sin que se observara alguna arbitrariedad. Agregó que el Tribunal Administrativo de Nariño valoró razonablemente las pruebas, y concluyó que no había certeza sobre las circunstancias en las que ocurrieron los hechos y tampoco se acreditó la negligencia de la fuerza pública. Indicó que la sentencia de unificación invocada por los accionantes⁴³ no era aplicable a la situación de los erradicadores.

29. *Impugnación*⁴⁴. Los accionantes adujeron que su acción sí tenía relevancia constitucional debido al desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre lesiones y muertes de erradicadores civiles de cultivos de uso ilícito, y la valoración arbitraria de las pruebas. Para los accionantes, la falta

dicha oportunidad se determinó que la Fuerza Pública conocía el riesgo real e inmediato de contaminación por minas antipersona, porque la zona objeto de erradicación tenía alta afluencia de grupos al margen de la ley. Por lo tanto, la Fuerza Pública tenía el deber de prevenir y evitar la materialización del riesgo, al permitir la entrada de civiles a un campo minado. Expediente digital, archivo “ED_2ESCRITODETUTELA(.pdf) NroActua 2-Demanda-1.pdf”, p. 10.

³⁹ La Presidencia de la República, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, el Ejército Nacional, la Policía Nacional y Empleamos S.A.

⁴⁰ Expediente digital, archivo “110010315000202305412005RECIBEMEMORIAL20231004101750”.

⁴¹ Expediente digital, archivo

“110010315000202305412002RECIBEMEMORIALMEMORIALES20231006114733”.

⁴² Expediente digital, archivo “SENTENCIA(.pdf) NroActua 17-Sentencia de primera instancia-6.pdf”.

⁴³ La Sentencia del 7 de marzo de 2018 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

⁴⁴ Expediente digital, archivo “116. -2023-05412-00. ESCRITO DE IMPUGNACION”.

de aplicación del precedente y la valoración caprichosa de las pruebas⁴⁵ anula gravemente el equilibrio procesal y los deja sin posibilidad de defensa.

30. *Segunda instancia*⁴⁶. En la Sentencia del 19 de febrero de 2024, la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó el fallo de instancia. Determinó que los accionantes no acreditaron la vulneración de sus derechos fundamentales, por lo que la inconformidad era netamente legal sobre la valoración de las pruebas y la teoría del riesgo excepcional. A su juicio, la sentencia de unificación alegada⁴⁷ no podía ser estudiada por no haber sido puesta en conocimiento en el proceso de reparación directa, mientras que la Sentencia T-041 de 2023 apenas tenía efectos limitados a sus partes.

4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

31. *Selección*. La Sala de Selección de Tutelas Número Siete, integrada por los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Antonio José Lizarazo Ocampo, escogió el expediente T-10.179.609 para revisión mediante el Auto del 4 de diciembre de 2024. Fue remitido al despacho ponente el 19 de diciembre de 2024.

32. *Decreto de pruebas y vinculación*. En el Auto del 4 de febrero de 2025, la magistrada sustanciadora (i) ofició al Juzgado 08 Administrativo del Circuito de Pasto para que enviara una copia íntegra del expediente de reparación directa, (ii) invitó a la Sección Tercera del Consejo de Estado para que aportara información sobre su línea jurisprudencial en algunos asuntos relacionados con lo discutido en el expediente; y (iii) vinculó a la Agencia de Renovación del Territorio y al Departamento Administrativo para la Prosperidad social en atención a su eventual interés en el resultado de este trámite.

33. *Respuestas*. El Juzgado 08 Administrativo del Circuito de Pasto remitió una copia digital del expediente. Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado⁴⁸ contestó que los supuestos fácticos de la sentencia de unificación del 7 de marzo de 2018 “no hacen referencia a que las víctimas fueran erradicadoras de cultivos ilícitos o que las lesiones se hubieran producido con motivo de una actividad de esta naturaleza”. De todos modos, advirtió que no tenía competencia para emitir conceptos sobre la aplicabilidad de las reglas de unificación allí contenidas a casos que involucran daños causados a erradicadores manuales, y remitió algunos precedentes recopilados por la sección de relatoría sobre esta materia.

⁴⁵ Específicamente, del contrato de trabajo suscrito con Empleamos S.A., al atribuirle la capacidad de probar la asunción del riesgo de explosión de minas antipersonal.

⁴⁶ Expediente digital, archivo “4SENTENCIA_20230541201BARRERAMU(.pdf) NroActua 5(.pdf) NroActua 5-Sentencia de segunda instancia-10.pdf”.

⁴⁷ La Sentencia del 7 de marzo de 2018 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

⁴⁸ Expediente digital, archivo “OFICIO 015-2025 Respuesta Corte Constitucional v2”. Enviado el 11 de febrero de 2025.

34. *Intervenciones adicionales.* El Departamento para la Prosperidad Social⁴⁹ alegó su falta de legitimación pues el sucesor procesal de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, para estos efectos, es la Agencia de Renovación del Territorio. Argumentó que la decisión cuestionada no era arbitraria y que la acción de tutela buscaba revivir una controversia sobre un asunto meramente legal y económico.

35. Por su parte, la Agencia de Renovación del Territorio⁵⁰ también adujo carecer de legitimación porque no vulneró ningún derecho fundamental de los accionantes, y porque las pretensiones del amparo están por fuera de sus competencias⁵¹. Alegó que la solicitud de los familiares no tenía relevancia porque buscaba abrir una tercera instancia. También argumentó que el Tribunal Administrativo de Nariño no omitió el decreto, la práctica, ni la valoración de pruebas relevantes para el proceso.

36. Por último, los accionantes⁵² solicitaron que la Sala Tercera tuviera en consideración dos precedentes del Consejo de Estado⁵³ y los argumentos de la Sentencia T-041 de 2023 que estiman son trasladables a este asunto.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

37. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo de tutela materia de revisión.

2. La acción de tutela cumple los requisitos generales de procedencia

38. La jurisprudencia constitucional reconoce la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de sentencias judiciales⁵⁴. Para tal fin, estableció unos presupuestos generales de procedibilidad que, en caso de ser superados, habilitan el análisis de fondo de la decisión cuestionada. Estos requisitos se cumplen en su totalidad para este caso.

⁴⁹ Expediente digital, archivo “S-2025-1407-018694-DPS - Petición Respuesta Firma Mecánica-13035561.pdf_S-2025-1407-018694”. Enviado el 11 de febrero de 2025.

⁵⁰ Expediente digital, archivos “20251200010641-_pronunciamiento_VF_1” del 12 de febrero de 2025 y “20251200010641-_pronunciamiento_VF_1” del 20 de febrero de 2025.

⁵¹ La ART sostiene que no asumió competencias de erradicación manual de cultivos de uso ilícito, y que estas le corresponden a la Policía Nacional. También aduce que no sustituyó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), ni asumió sus funciones. Tampoco le corresponde prestar protección y seguridad a quienes realizan labores de erradicación.

⁵² Expediente digital, archivo “Respuesta Oficio OPT-A-093-2025 _ Exp T-10.179.609”. Enviado el 20 de febrero de 2022.

⁵³ Aportaron copia de las sentencias del 23 de noviembre de 2022 y del 25 de octubre de 2024 del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B.

⁵⁴ Las reglas aplicables se consolidaron a partir de la Sentencia C-590 de 2005.

39. (i) *Legitimación por activa*⁵⁵. La acción de tutela fue presentada por todos los demandantes del proceso de reparación directa que dio lugar a la sentencia que se estudia en el expediente sometido a revisión. Actuaron a través de un abogado facultado para representarlos en este trámite constitucional⁵⁶.

40. (ii) *Legitimación por pasiva*⁵⁷. La solicitud de amparo se dirige contra el Tribunal Administrativo de Nariño, que fue la autoridad judicial que profirió la decisión que se acusa como violatoria de los derechos. Este requisito también se cumple frente a las entidades vinculadas, por su relación con el proceso de reparación directa que le dio origen a aquella sentencia, y por el eventual interés que pueden tener en el resultado de este trámite, como se pasa a explicar.

41. El Juzgado 8° Administrativo del Circuito de Pasto fue el juez de primera instancia del trámite de reparación directa. El Ejército Nacional, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República fueron demandadas por la muerte de Benjamín Llanos. Por su parte, Empleamos S.A. fue llamada en garantía al proceso al haber sido la sociedad empleadora del señor Llanos al momento de su deceso, y quien suscribió un contrato de transacción con su viuda e hijos.

42. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Agencia de Renovación del Territorio también estuvieron involucradas en la demanda de reparación directa. Como se explica en el expediente de aquel trámite, originalmente la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional estaba a cargo del programa de erradicación manual de cultivos de uso ilícito cuando ocurrieron los hechos que la motivaron. Mediante el Decreto 4155 de 2011 se fusionó con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

43. El Gobierno nacional creó a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial en el Decreto 4161 de 2011, que quedó a cargo del programa de erradicación, y que fue una de las demandadas por los familiares

⁵⁵ La legitimación por activa “se refiere a la capacidad para actuar en la acción de tutela. Esta es particularmente amplia en la acción de tutela, pues la Constitución la concibe como un derecho fundamental de todas las personas. La acción de tutela puede ser presentada, entre otros, por cualquier persona afectada en sus derechos, en nombre propio o a través de apoderado judicial”. Según los artículos 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991, este requisito se satisface cuando la acción es ejercida (i) directamente, esto es, por el titular del derecho fundamental que se alega vulnerado; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos y las personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe tener la condición de abogado titulado, debiendo anexarse a la demanda el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo (en el que debe constar expresamente la facultad de presentar acciones de tutela); (iv) por medio de agente oficioso; o (v) por parte del Defensor del Pueblo y los personeros municipales. Corte Constitucional, sentencias T-493 de 2007, SU-055 de 2015 y T-073 de 2022.

⁵⁶ Yeni Toledo Blandón (a nombre propio y en representación de Juan David Llanos Toledo, su hijo de 16 años), Luisa Fernanda Llanos Toledo, María de Jesús Gasca Trujillo, Miller, Eulicer, Leidi, Dora Lilia, Elminsen y Reinaldo Gasca Trujillo le otorgaron un poder especial a un abogado titulado para que los representara en la acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Nariño, con el cumplimiento de los requisitos legales. Ver expediente digital, archivo “ED_2ESCRITODETUTELA(.pdf) NroActua 2-Demanda-1.pdf) NroActua 2-Demanda-1”, pp. 20-26.

⁵⁷ La legitimación en la causa por pasiva corresponde a “la aptitud legal (...) de ser llamado efectivamente a responder por la vulneración o amenaza [de los derechos fundamentales cuya protección se reclama]”. Sentencia T-1015 de 2006.

de Benjamín Llanos⁵⁸. La unidad se fusionó con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a través del Decreto 2559 de 2015, que quedó transitoriamente con las funciones relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito, hasta la entrada en funcionamiento de la Agencia de Renovación del Territorio el 1 de enero de 2017. Esta última fue reconocida como sucesora procesal de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial cuando comenzó a operar, e intervino en ambas instancias del proceso de reparación directa.

44. (iii) *Relevancia constitucional*⁵⁹. A diferencia de lo determinado por los jueces de instancia, la Sala Tercera considera que la acción de tutela satisface este requisito. En efecto, la controversia no tiene una naturaleza meramente legal o económica, porque no es un reclamo genérico de protección al debido proceso. La acción de tutela no se restringe a un simple asunto indemnizatorio, porque busca el reconocimiento de los accionantes como víctimas del conflicto armado, y el respeto de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Se trata, por lo tanto, de un reclamo de reparación integral, cuyo propósito es el restablecimiento de la dignidad de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Debe tenerse en cuenta que la reparación integral es un derecho de carácter complejo, porque involucra medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición⁶⁰.

45. La relevancia constitucional es evidente al detallar las circunstancias del caso. Para empezar, los accionantes son sujetos de especial protección constitucional por su calidad de víctimas del conflicto armado⁶¹ (ver párrafo 14 *supra*). Enfrentan una situación de alta vulnerabilidad en un escenario de graves violaciones de derechos humanos. La muerte de Benjamín Llanos se produjo en aquel contexto, mientras realizaba labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito en el marco de una política estatal.

46. En consecuencia, los defectos alegados en la sentencia cuestionada se relacionan con el derecho a la igualdad, por la presunta desviación del precedente aplicable, y el derecho a la reparación integral⁶² de un civil que

⁵⁸ La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial alega que, en virtud de la fusión, el Departamento para la Prosperidad Social era la entidad competente en materia de cultivos de uso ilícito en la fecha en la que ocurrieron los hechos.

⁵⁹ “[L]a relevancia constitucional protege el carácter subsidiario de la acción de tutela, las competencias tanto del juez de tutela como del ordinario, y previene que la tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para reabrir debates meramente legales. Para determinar si este requisito se cumple, el juez debe analizar: (i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales”. Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022.

⁶⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-180 de 2014 y C-753 de 2013, entre varias otras.

⁶¹ Su situación de víctimas fue reconocida por el Estado porque, como se aprecia en las intervenciones durante el trámite de la reparación directa

⁶² No sobra resaltar que el derecho a la reparación integral no solamente involucra prestaciones económicas: “hacen parte de la reparación, la *rehabilitación* referida a la recuperación física o mental de las personas afectadas con la conducta ilícita y violatoria de los derechos humanos; la *satisfacción* que supone el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación para restablecer la dignidad de las víctimas y reivindicar la memoria histórica; las *garantías de no repetición* que representan las acciones

realizaba actividades relacionadas con el conflicto armado⁶³. El hecho de que una de las pretensiones del proceso original de reparación directa tenga carácter indemnizatorio no agota el reclamo de los familiares ni lo convierte en un asunto meramente patrimonial. Por el contrario, la responsabilidad del Estado es un mandato constitucional⁶⁴ que se refuerza cuando las presuntas víctimas son, además, sujetos de especial protección.

47. Todo lo anterior muestra que la acción de tutela se vincula a principios de relevancia constitucional, como la solidaridad, la reparación integral y la dignidad humana. Así, se aprecia con claridad que la discusión propuesta ante la Sala no es una mera cuestión procedimental, sino un reclamo de protección constitucional de las facetas constitucionales del debido proceso y del reconocimiento de su calidad de víctimas del conflicto armado. Por lo tanto, no implica una reapertura de los debates concluidos en los procesos ordinarios, sino el análisis de las graves irregularidades que se alegan en la solicitud de amparo.

48. (iv) *Subsidiariedad*⁶⁵. Los accionantes no cuentan con ningún recurso ordinario o extraordinario frente a la decisión cuestionada. Como se trata de una sentencia de segunda instancia dictada en el marco del medio de control de reparación directa, no existe la posibilidad de interponer los recursos de reposición, apelación, queja y súplica previstos en la Ley 1437 de 2011⁶⁶. Tampoco pueden acudir al recurso extraordinario de revisión, porque no hay una causal que permita encausar sus reparos⁶⁷.

49. La Sala Tercera observa que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tampoco resultaría procedente, al no cumplirse el requisito de que “la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de

tendientes a hacer cesar las violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”. Corte Constitucional, Sentencia C-753 de 2011.

⁶³ Vale la pena destacar que la Corte ha reconocido la relevancia constitucional de casos similares, como la Sentencia T-041 de 2023. En dicha oportunidad, la Corte analizó una acción de tutela presentada por un erradicador manual de cultivos de uso ilícito que sufrió un accidente con una mina antipersonal mientras desarrollaba aquellas labores. También fue contratado por Empleamos S.A. El accionante inició un proceso de reparación directa al considerar que hubo una falla en el servicio y un daño especial, pero el Tribunal Administrativo de Antioquia negó sus pretensiones en la segunda instancia. Presentó una acción de tutela en la que alegó un defecto fáctico y el desconocimiento del precedente en materia de daños por explosivos para erradicadores manuales de cultivos de uso ilícito.

⁶⁴ Constitución Política, art. 90.

⁶⁵ El requisito de subsidiariedad implica que la acción de tutela es una vía a la que solamente puede acudirse cuando (i) el afectado no cuenta con otro medio de defensa judicial; (ii) cuando, pese a que ese mecanismo existe, no es idóneo o eficaz en las circunstancias del caso concreto; o (iii) cuando se utiliza como recurso transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Por lo tanto, no es un medio alternativo, adicional, complementario o facultativo respecto de las demás acciones judiciales ordinarias, sino un procedimiento urgente e inmediato para la protección de los derechos fundamentales. Corte Constitucional, sentencias T-108 de 2024, §30; SU-067 de 2022; f.j. 91; T-332 de 2018, f.j. 3.1.4; y C-132 de 2018, f.j. 4.6 y 4.7, entre otras.

⁶⁶ Su artículo 243A.1 establece expresamente que “no son susceptibles de recursos ordinarios (...) las sentencias proferidas en el curso de la única o segunda instancia”.

⁶⁷ El artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 las establece, y, a grandes rasgos, se relacionan con la existencia de hechos o pruebas decisivas y no conocidos al momento de proferirse la sentencia, su fundamentación en material probatorio falso o adulterado, actos de violencia o cohecho para obtener el pronunciamiento, la existencia de una nulidad originada en una sentencia que puso fin al proceso y que no es apelable, la aparición de personas con mejor derecho, la falta de aptitud legal para una prestación periódica concedida en el fallo impugnado, y el desconocimiento de la cosa juzgada. Ver también: Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2023, f.j. 80.

unificación del Consejo de Estado”⁶⁸. Aunque los accionantes alegan el desconocimiento de la Sentencia de Unificación del 7 de marzo de 2018⁶⁹, esta no constituye un precedente directamente aplicable a la muerte de Benjamín Llanos para efectos del recurso⁷⁰. La Corte Constitucional⁷¹ y el Consejo de Estado⁷² han resaltado que la Sentencia de Unificación del 7 de marzo de 2018 contiene la regla general para la imputación de responsabilidad por daños causados por artefactos explosivos a la población civil. Sin embargo, dichos criterios no son trasladables automáticamente cuando las víctimas son erradicadores manuales de cultivos de uso ilícito (ver párrafo 78 *infra*).

50. Así mismo, debe tenerse en cuenta que los accionantes alegan el desconocimiento del precedente constitucional (ver párrafo 24 *supra*), lo cual no cabe dentro de los supuestos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. A esto se le debe sumar que dicho recurso no es el escenario para discutir los reparos frente a la valoración probatoria realizada por el Tribunal Administrativo de Nariño. Finalmente, debe resaltarse que la condición de víctimas de los accionantes los hace titulares de una especial protección constitucional, que implica la flexibilización de los requisitos de procedencia formal de la acción de tutela⁷³.

51. (v) *Inmediatez*⁷⁴. La Sentencia del 10 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, fue notificada el 29 de mayo siguiente⁷⁵. La acción de tutela fue radicada cuatro 4 meses después, el 26 de septiembre del mismo año⁷⁶, lo que constituye un término claramente razonable.

52. (vi) *No se alega una irregularidad procesal*. Este requisito no es aplicable al asunto bajo estudio ya que las anomalías que se alegan son de carácter material. Efectivamente, no se plantea una eventual irregularidad procesal, sino la concurrencia del desconocimiento del precedente constitucional y del Consejo de Estado, y un defecto fáctico en la valoración probatoria

⁶⁸ Artículo 258 de la Ley 1437 de 2011.

⁶⁹ Expediente digital, archivo “Acción de tutela y anexos” pp. 9 y ss.

⁷⁰ De acuerdo con el principio *iura novit curia*, “es labor del juez constitucional aplicar el derecho vigente con prescindencia de lo invocado por las partes, con lo cual debe discernir los conflictos según la realidad de los hechos”. Corte Constitucional, sentencias T-572 de 2023, f.j. 34 y T-851 de 2010.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2023, f.j. 103.

⁷² La Sección Primera llegó a esta conclusión en el fallo de primera instancia (ver párrafo 28 *supra*), y la Sección Tercera indicó en su respuesta al Auto del 4 de febrero de 2025 que “los supuestos fácticos [de la Sentencia de Unificación del 7 de marzo de 2018] no hacen referencia a que las víctimas fueran erradicadores de cultivos ilícitos o que las lesiones se hubieren producido con motivo de una actividad de esta naturaleza”. Ver párrafo 33 *supra*.

⁷³ La muerte de Benjamín Llanos constituye un hecho victimizante en el marco del conflicto armado colombiano. Por lo tanto, como se resalta en algunas de las actuaciones del proceso de reparación directa, su viuda e hijos fueron inscritos en el RUV y recibieron la indemnización administrativa de la Ley 1448 de 2011. En atención a los escenarios de priorización para su pago, puede presumirse que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

⁷⁴ El requisito de inmediatez alude a la presentación de la acción de tutela dentro de un término razonable, a partir de la acción u omisión que habría generado la violación de un derecho fundamental. La razonabilidad se debe analizar con base en criterios como “la complejidad del asunto, la diligencia del peticionario en defensa de sus derechos, o el impacto que la intervención del juez de tutela pueda tener en terceros y en la seguridad jurídica”. Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2022.

⁷⁵ Expediente digital, archivo “024ComunicaciónAuto”.

⁷⁶ Expediente digital, archivo “ED_CARATULA(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-”.

53. (vii) *Identificación razonable de los hechos alegados y los derechos reclamados*. Los accionantes señalaron con claridad los presupuestos fácticos del caso, y expusieron con suficiencia las razones en las cuales sustentan la afirmación de que les fueron vulnerados sus derechos fundamentales (ver párrafos 22-24 *supra*). Formularon argumentos sobre el cumplimiento de los presupuestos generales de procedencia de la acción, y sobre la configuración de los defectos fáctico y por desconocimiento del precedente.

54. Aunque los accionantes también alegaron un presunto desconocimiento del precedente convencional sobre riesgo previsible y evitable, que, en gracia de discusión, tampoco cabría en los supuestos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, no identificaron ninguna decisión en particular que pudiera ser relevante para efectos del análisis de dicho defecto. Además, su solicitud implicaría un control de convencionalidad que no sería necesario en este asunto⁷⁷, al existir un estándar jurisprudencial que garantiza los derechos fundamentales de las víctimas de minas antipersonales⁷⁸. Por lo tanto, no será estudiado en esta providencia.

55. (viii) *No se cuestiona una sentencia de tutela, de nulidad por inconstitucionalidad o de control abstracto de constitucionalidad*. La acción se dirige contra la sentencia de segunda instancia dentro de un proceso de reparación directa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

56. Dado que se acreditaron los presupuestos de procedencia formal de la acción de tutela en contra de la Sentencia del 10 de febrero de 2023 del Tribunal Administrativo de Nariño, la Sala se ocupará del fondo del asunto.

3. Planteamiento de los problemas jurídicos y esquema de decisión

57. A partir de lo expuesto en los acápites anteriores, la Sala Tercera de Revisión deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿El Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en el *defecto fáctico*, en la Sentencia del 10 de febrero de 2023, al concluir que no hubo una *falla en el servicio* atribuible a la Policía Nacional con el argumento de que los accionantes no cumplieron con la carga de la prueba para sustentar su afirmación?
- (ii) ¿El Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en el defecto por *desconocimiento del precedente* constitucional y del Consejo de Estado en la Sentencia del 10 de febrero de 2023, al no aplicar el título de imputación de responsabilidad por *riesgo excepcional* en un caso

⁷⁷ Además, según la posición mayoritaria de la Sala Plena, realizar un control de convencionalidad implicaría aceptar la existencia de normas supraconstitucionales. Esta tesis es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano porque desconoce la supremacía constitucional (ver Sentencia C-146 de 2021), sin perjuicio de que varias normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados de derechos humanos formen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, que tiene un carácter integrador e interpretativo. Ver sentencias C-291 de 2007, C-488 de 2009, C-469 de 2016 y C-101 de 2018.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2023.

que involucra daños a un erradicador manual de cultivos de uso ilícito por artefactos explosivos?

58. Para responder estas preguntas, la Sala Tercera (i) se referirá brevemente a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) abordará el precedente sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados por minas antipersonal a erradicadores manuales de cultivos de uso ilícito, y (iii) analizará si el Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en los defectos alegados.

4. Causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁷⁹

59. De acuerdo con las reglas jurisprudenciales consolidadas desde la Sentencia C-590 de 2005, al acreditarse los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, el juez constitucional debe analizar si la decisión cuestionada incurrió en algún yerro o vicio que la afecte, que debe ser debidamente demostrado. La Corte estableció las siguientes causales específicas de procedencia: (i) defecto orgánico⁸⁰, (ii) defecto procedimental absoluto⁸¹, (iii) defecto fáctico⁸², (iv) defecto material o sustantivo⁸³, (v) error inducido⁸⁴, (vi) decisión sin motivación⁸⁵, (vii) desconocimiento del precedente⁸⁶ y (viii) violación directa de la constitución⁸⁷.

60. El alcance de estos defectos ha sido desarrollado de forma amplia por la jurisprudencia constitucional. Para efectos de esta providencia, la Sala solo abordará el contenido de los dos defectos que fueron alegados.

4.1. Defecto fáctico

⁷⁹ Esta sección se basa, principalmente, en las consideraciones de las sentencias T-515 de 2024 (f.j. 46-59) y T-041 de 2023 (f.j. 64-74), que recogen lo dispuesto en diferentes precedentes, como las sentencias SU-004 de 2018, SU-396 de 2017, SU-632 de 2017, T-301 de 2019 SU-014 de 2020; SU-081 de 2020, SU-454 de 2020 y T-367 de 2021.

⁸⁰ Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

⁸¹ Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

⁸² Cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

⁸³ Se da en los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

⁸⁴ Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

⁸⁵ Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

⁸⁶ Se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

⁸⁷ Se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o porque (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución.

61. *Breve caracterización de su alcance.* El defecto fáctico se configura cuando el apoyo probatorio utilizado para resolver un caso es inadecuado⁸⁸. El juez cuenta con un marco amplio para la valoración de las pruebas, en virtud de los principios de autonomía e independencia judicial, de su papel como director del proceso, y de los principios de inmediación y de apreciación racional de la prueba. Sin embargo, no es absoluto. Aquella facultad está sometida a la Constitución y la ley⁸⁹, por lo que debe realizarse conforme a unos criterios objetivos, racionales y rigurosos⁹⁰, y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, los parámetros de la lógica, de la ciencia y de la experiencia⁹¹.

62. A partir de esto, la Corte ha identificado tres hipótesis en las que se configura: (i) cuando existe una omisión en el decreto y en la práctica de pruebas que eran necesarias en el proceso, (ii) cuando se hace una valoración defectuosa o contraevidente de las pruebas existentes, y (iii) cuando no se valora en su integridad el acervo probatorio⁹². Estas hipótesis pueden configurarse por acción o por omisión, en lo que la jurisprudencia ha identificado como las dimensiones positiva y negativa del defecto⁹³.

63. El defecto fáctico por omisión o *negativo* se presenta cuando el juez se niega a dar probado un hecho que aparece en el proceso (i) porque ignora o no valora las pruebas, o (ii) porque, a pesar de poder decretar la prueba, no lo hace por razones injustificadas. Por su parte, el defecto fáctico por acción o *positivo* ocurre cuando, a pesar de que la prueba sí obra en el proceso, el juez (i) la interpreta erróneamente, al atribuirle la capacidad de probar un hecho que no aparece en el proceso o al estudiarla de manera incompleta, (ii) valora pruebas ineptas o ilegales, o (iii) valora pruebas indebidamente practicadas⁹⁴.

64. El defecto fáctico no se configura por cualquier error. Debe ser (i) *irrazonable*, es decir, ostensible, flagrante y manifiesto; y (ii) *trascendente*, dado que debe tener un impacto directo, fundamental o sustancial en la decisión judicial adoptada. Esto implica que, de no haberse presentado el error alegado, la decisión hubiera sido distinta⁹⁵. Por lo tanto, el defecto fáctico no se configura por divergencias subjetivas de la valoración probatoria⁹⁶, debido a la función que tiene el juez natural de determinar cuál de todas las interpretaciones razonables posibles es la que mejor se ajusta al caso concreto⁹⁷.

65. El juez constitucional, en consecuencia, debe privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial⁹⁸, y considerar en principio que la valoración de las pruebas realizada por el juez natural es razonable y legítima⁹⁹.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-195 de 2012, SU-416 de 2015, SU-565 de 2015 y SU-462 de 2020.

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-565 de 2015, T-625 de 2016 y SU-048 de 2022.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-490 de 2016 y SU-190 de 2021.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencias SU-770 de 2014 y SU-214 de 2022.

⁹² Corte Constitucional, sentencias SU-565 de 2015 y SU-190 de 2021.

⁹³ Corte Constitucional, sentencias SU-416 de 2015, SU-489 de 2016 y SU-190 de 2021.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-565 de 2015 y SU-190 de 2021.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencias SU-565 de 2015, SU-490 de 2016 y SU-259 de 2021.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-190 de 2021 y SU-214 de 2022.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencias SU-198 de 2013, SU-489 de 2016 y SU-259 de 2021.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencias T-612 de 2016 y SU-190 de 2021.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-490 de 2016 y SU-257 de 2021.

No puede convertirse en una instancia revisora de la actividad probatoria de la autoridad que ordinariamente conoce de un asunto¹⁰⁰. La intervención del juez de tutela debe ser de carácter extremadamente reducido¹⁰¹, porque no puede percibir como fuente directa los elementos probatorios en la misma medida que el juez ordinario en ejercicio del principio de inmediación probatoria¹⁰².

66. *El deber de aplicar un enfoque amplio y garantista en la valoración probatoria en contextos de graves violaciones de derechos humanos, como los casos que involucren víctimas del conflicto armado.* El debido proceso es más que una categoría abstracta del derecho; exige que las autoridades consideren el contexto de quienes acuden a ellas, y que adapten los procedimientos para no convertirlos en obstáculos desproporcionados al acceso a la justicia. En esta línea, la jurisprudencia constitucional reconoce una protección reforzada especial para las personas en situación de vulnerabilidad, como las víctimas del conflicto armado, que incluye la flexibilización de las reglas probatorias¹⁰³. Este criterio de favorabilidad procedimental ha sido aplicado de manera transversal por jueces de distintas jurisdicciones y en diversos tipos de procesos¹⁰⁴, con especial relevancia en la reparación directa¹⁰⁵, donde la carga probatoria puede ser especialmente gravosa para las víctimas.

67. Esta obligación se traduce, entre otras, en la aplicación de un enfoque amplio en la valoración probatoria, del que se desprenden tres deberes concretos para los jueces¹⁰⁶: (i) distribuir la carga de la prueba cuando su exigencia resulta desproporcionada, como en los casos que involucran al Estado, que suele tener el control de la información y mayores condiciones de acreditar su versión; (ii) decretar de oficio las pruebas necesarias para esclarecer los hechos; y (iii) ajustar el estándar de prueba a las circunstancias particulares de los sujetos de especial protección constitucional. El incumplimiento de estos criterios puede implicar un defecto fáctico en la decisión, vulnerar el debido proceso, restringir el acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

4.2. Defecto por desconocimiento del precedente

68. El precedente es la sentencia o el conjunto de sentencias anteriores al caso objeto de estudio que debe considerarse por las autoridades al momento de emitir un fallo por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos¹⁰⁷. Es determinante para decisiones posteriores, porque los hechos similares deben recibir un tratamiento jurídico similar¹⁰⁸. Por lo tanto, el juez

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-416 de 2015 y SU-048 de 2022.

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencias SU-198 de 2013, SU-489 de 2016 y SU-259 de 2021.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencias SU-198 de 2013, SU-448 de 2016 y T-008 de 2020.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencias SU-636 de 2015, T-117 de 2022 y SU-287 de 2024.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-287 de 2024, f.j. 107.

¹⁰⁵ La Corte ha resaltado la importancia de la flexibilización probatoria al analizar fallos de reparación directa que involucran ejecuciones extrajudiciales (Sentencia SU-287 de 2024), desplazamiento forzado (Sentencia T-117 de 2022) y amenazas, extorsiones y destrucción de bienes por grupos al margen de la ley (Sentencia SU-636 de 2015).

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-636 de 2015, T-117 de 2022, f.j. 98 y SU-287 de 2024.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-087 de 2022.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006.

debe, por regla general, seguir el mismo principio de decisión, salvo que existan diferencias fácticas relevantes o razones de especial fuerza constitucional para modificar el parámetro trazado. El respeto por el precedente, en consecuencia, comprende tanto su seguimiento como su abandono justificado¹⁰⁹.

69. El precedente cumple varias finalidades. Concreta el principio de igualdad en la aplicación de las leyes y es una exigencia del principio de confianza legítima. También garantiza el carácter normativo de la Constitución, de los derechos fundamentales, y la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Tiene el propósito de asegurar la seguridad jurídica, proteger las libertades ciudadanas, y que la actividad judicial cumpla unas condiciones mínimas de racionalidad y universalidad¹¹⁰.

70. Para la Corte, una sentencia es un precedente cuando (i) en la *ratio decidendi*¹¹¹ de la decisión anterior encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso por resolver, (ii) la *ratio decidendi* resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso, y (iii) los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente¹¹².

71. Existen dos clases de precedentes: (i) el *horizontal*, que se refiere al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y las proferidas por funcionarios de igual jerarquía, y (ii) el *vertical*, que implica el acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores y encargadas de unificar la jurisprudencia en cada jurisdicción. El precedente vertical ordena el sistema jurídico y materializa los principios de la primacía de la Constitución, la igualdad, la confianza legítima y el debido proceso. Como técnica judicial, garantiza la coherencia del sistema¹¹³.

72. El juez que considere que debe apartarse del precedente tiene dos cargas argumentativas exigentes. Por una parte, (i) la de *transparencia*, porque debe reconocer expresamente de cuál precedente se va a separar. No es posible simplemente ignorarlo, o solo identificar las decisiones que son relevantes para la solución del caso. Es necesario que se refiera a ellas de forma detallada y precisa para fijar su contenido y su relevancia jurídica para el caso que se estudie. Además, (ii) la carga de *suficiencia* supone explicar las razones por las que la adopción de una nueva orientación normativa no sacrifica desproporcionadamente las finalidades del precedente¹¹⁴ y, en particular, no lesiona injustificadamente los principios de confianza legítima, seguridad

¹⁰⁹ Como lo consideran Robert Alexy, en su *Teoría de la Argumentación Jurídica*, y Neil MacCormick en *Legal Reasoning and Legal Theory*, entre otros.

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-146 de 2020 y SU-087 de 2022.

¹¹¹ No todo el contenido de una sentencia tiene fuerza normativa de precedente. Pueden identificarse tres componentes: (i) la parte resolutoria o *decisum*, en la que se dictan las normas u órdenes particulares que vinculan a las partes del proceso, y constituyen la solución al problema analizado; (ii) la *ratio decidendi*, compuesta por las consideraciones (razones) necesarias para *sostener* la decisión adoptada, y (iii) los *obiter dicta*, argumentos de contexto y complementarios, que no son lógicamente imprescindibles para soportar la conclusión normativa de la sentencia. Solo la *ratio decidendi* tiene fuerza de precedente, con valor vinculante en la actividad de los operadores jurídicos. Ver: Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2023, f.j. 70.

¹¹² Corte Constitucional, Sentencia SU-087 de 2022.

¹¹³ Corte Constitucional, sentencias T-515 de 2024 y T-296 de 2018.

¹¹⁴ Ver f.j. 60 *supra*.

jurídica e igualdad. Por lo tanto, no puede tratarse de una simple discrepancia de criterio que busque una corrección jurídica, ni tampoco fundarse únicamente en la invocación de la autonomía judicial¹¹⁵. Si estos requisitos no se satisfacen, se incurre en el defecto por desconocimiento del precedente.

5. El precedente sobre responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados por minas antipersonal a erradicadores manuales de cultivos de uso ilícito. Reiteración de jurisprudencia

73. En la Sentencia **T-041 de 2023**, la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela contra la decisión de segunda instancia de un proceso de reparación directa. El demandante había sido contratado en febrero de 2012 por Empleamos S.A. para la erradicación manual de cultivos de uso ilícito en Briceño, Antioquia. Su vinculación se dio en el marco de un contrato de prestación de servicios entre esta empresa de servicios temporales y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En abril de 2012, mientras realizaba su labor, sufrió un accidente con una mina antipersonal que le causó lesiones graves y permanentes.

74. El juez de primera instancia concedió sus pretensiones, pero el Tribunal Administrativo de Antioquia revocó la decisión y las negó al considerar que el daño no era imputable al Estado. Argumentó que debía demostrarse una *falla en el servicio* y que el demandante había asumido voluntariamente los riesgos propios de las actividades de erradicación. La Corte Constitucional concluyó que el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en los defectos (i) fáctico, al valorar de manera inadecuada el material probatorio, y (ii) por desconocimiento del precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

75. La Sentencia T-041 de 2023 es posterior a la providencia impugnada en este expediente¹¹⁶, pero su análisis no implica la aplicación retroactiva de una regla jurisprudencial. Todas las decisiones en las que se funda el precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado que fue identificado en dicha oportunidad son anteriores a la Sentencia del 10 de febrero de 2023 del Tribunal Administrativo de Nariño. Por lo tanto, eran aplicables al caso, habida cuenta de que sus hechos son equiparables y resolvieron problemas jurídicos análogos. Su alcance se desarrolla a continuación.

76. *El precedente del Consejo de Estado identificado en la Sentencia T-041 de 2023.* El Consejo de Estado se ha pronunciado en distintas oportunidades sobre la responsabilidad por daños causados por minas antipersonales, y ha aplicado criterios diferenciados según las circunstancias del caso; por ejemplo, dependiendo de si las víctimas son soldados profesionales o conscriptos¹¹⁷, o si se trata de civiles.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencias T-698 de 2004, T-464 de 2011 y T-515 de 2024.

¹¹⁶ La Sentencia T-041 de 2023 es del 28 de febrero. El Tribunal Administrativo de Nariño profirió la decisión cuestionada el 10 de febrero del mismo año.

¹¹⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia del 26 de noviembre de 2018 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado (expediente 55347). La Sala no profundizará en sus detalles, porque el análisis se centra en los daños causados a la población civil.

77. La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó la regla general para los daños causados por minas antipersonales a civiles en la Sentencia del 7 de marzo de 2018. Esta providencia determinó que el Estado es responsable a título de *riesgo creado* cuando puede afirmarse que el artefacto explosivo se dirigía contra agentes del Estado, en virtud de la proximidad evidente de las víctimas a un órgano estatal, o cuando el daño sucede en una base militar con artefactos instalados por el Ejército Nacional (f.j. 20.17). La Sección Tercera también precisó que no era posible condenar al Estado bajo el régimen objetivo únicamente basado en la solidaridad o en la posición de garante, ni bajo el régimen de la *falla en el servicio*, porque el Estado no había incumplido su obligación de desminar la totalidad del territorio colombiano en los términos de la Ley 554 de 2000¹¹⁸ (f.j. 20.16).

78. Ahora bien, la Sentencia T-041 de 2023¹¹⁹ precisó que los erradicadores manuales de cultivos de uso ilícito constituyen una excepción al criterio de unificación establecido en la Sentencia del 7 de marzo de 2018, que solo se aplica a civiles en general, mientras que la propia jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado les ofrece un tratamiento específico.

79. En particular, la Corte Constitucional identificó tres sentencias clave que contenían la línea jurisprudencial, a manera de precedente vertical, que los tribunales administrativos deben seguir¹²⁰. La primera resolvió el caso de 6 erradicadores voluntarios de cultivos de uso ilícito vinculados al programa “Colombia Verde” de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional¹²¹. Aunque no tenían un contrato formal, recibían un “incentivo económico” por sus actividades¹²². Fallecieron en agosto de 2006 mientras realizaban sus labores en la Serranía de la Macarena. La segunda también estudió el caso de un voluntario del programa “Colombia Verde”, quien sufrió lesiones físicas graves por la explosión de una mina mientras erradicaba cultivos ese mismo año en la misma región.¹²³ La tercera abordó la situación de un erradicador contratado por Empleamos S.A., quien murió en febrero de 2008 al activar una mina antipersonal en Anorí, Antioquia¹²⁴. El Consejo de Estado falló a favor de los demandantes en los tres casos.

80. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional identificó que las tres anteriores sentencias eran precedentes vinculantes porque (i) son posteriores a la Sentencia de Unificación del 7 de marzo de 2018 y anteriores a la decisión cuestionada, (ii) abordaban hechos similares, (iii) planteaban el mismo

¹¹⁸ Que aprueba la Convención de Ottawa “sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción”.

¹¹⁹ Ver f.j. 91.

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2023, f.j. 94-100.

¹²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018 (expediente 47628).

¹²² Por el valor de \$27.000 diarios. El salario mínimo legal mensual vigente cuando ocurrieron los hechos era de \$408.000, por lo que el salario mínimo diario era de \$13.600.

¹²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 10 de febrero de 2021 (expediente 54381). Reitera la Sentencia del 21 de noviembre de 2018 (expediente 47628).

¹²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 10 de febrero de 2021 (expediente 53399). Reitera la Sentencia del 21 de noviembre de 2018 (expediente 47628).

problema jurídico¹²⁵, y (iv) su *ratio decidendi* era relevante para analizar este tipo de demandas. De ellas se pueden extraer las siguientes reglas para el análisis de casos similares.

81. (a) *Los títulos de imputación aplicables*. El régimen de responsabilidad del Estado en estos asuntos (daños ocasionados a civiles que cumplen funciones de erradicación de cultivos ilícitos) es *objetivo*, pero puede requerir, además, un reproche *subjetivo* cuando se acredite un error atribuible a las entidades demandadas. La erradicación de cultivos de uso ilícito es una actividad que recae en el Estado con todos sus peligros. Por lo tanto, la responsabilidad se imputa en principio a título de *riesgo excepcional*. En consecuencia, no hay exoneración con la sola prueba de la diligencia o del cumplimiento de los deberes a cargo de las entidades demandadas, y puede declararse la responsabilidad del Estado así no se demuestre una falla en el servicio. Sin embargo, cuando se acredite que el Estado actuó sin la diligencia requerida u omitió algún deber a su cargo, el juez administrativo tiene el deber de declarar la *falla en el servicio*, con el propósito de contribuir a una reparación integral y con ello prevenir que ese tipo de conductas se repitan¹²⁶.

82. (b) *La instalación de explosivos por grupos al margen de la ley no exonera de responsabilidad al Estado*. Por las dinámicas del conflicto, los grupos al margen de la ley han instalado minas antipersonal en las zonas de erradicación para obstaculizar los planes estatales contra los cultivos de uso ilícito. Dado que el Estado es el guardián de dicha actividad y quien asume sus riesgos inherentes, no puede alegar que la conducta de este tipo de organizaciones genera un eximente de responsabilidad bajo la figura del hecho de un tercero.

83. (c) *La forma de vinculación de los erradicadores no les traslada el riesgo de la actividad*. La participación voluntaria de civiles en la erradicación de cultivos de uso ilícito, así se realice a cambio de un incentivo económico, no libera al Estado de su responsabilidad por los riesgos inherentes a la actividad. Sería injusto considerar que la firma de un contrato de trabajo¹²⁷ o la aceptación de un incentivo económico¹²⁸ implican la asunción de los riesgos por parte de los erradicadores. Las sumas reconocidas por dicha actividad no guardan proporcionalidad con el nivel de riesgo al que se someten estos civiles en desarrollo de una actividad peligrosa a cargo del Estado.

6. Caso concreto: el Tribunal Administrativo de Nariño vulneró los derechos al debido proceso, a la igualdad y a la reparación integral de los accionantes

¹²⁵ Si el estado debía responder por los daños causados por minas antipersonales a personas que se desempeñaban voluntariamente como erradicadores manuales de cultivos de uso ilícito.

¹²⁶ En la Sentencia del 10 de febrero de 2021 (expediente 54381), la Sección Tercera declaró que hubo una falla en el servicio porque la Policía Nacional no adoptó las medidas de seguridad necesarias antes de permitir el ingreso de los erradicadores a una zona de alto riesgo, pese a contar con información sobre la presencia de minas antipersonales en la región. En la otra Sentencia del 10 de febrero de 2021 (53399) también determinó que hubo una falla en el servicio, porque el Ejército, la Policía y Acción Social sabían de la existencia de minas antipersonal en el terreno y aun así omitieron inspeccionarlo, y porque enviaron a los erradicadores a cumplir una labor de alto riesgo en medio del conflicto armado sin ningún tipo de preparación.

¹²⁷ Como el suscrito por la víctima con Empleamos S.A. en el expediente 53399.

¹²⁸ Como en los expedientes 54381 y 47628.

84. La Sala Tercera de Revisión considera que el Tribunal Administrativo de Nariño vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la reparación integral de los accionantes, debido a que incurrió en un *defecto fáctico* al interpretar que Benjamín Llanos Gasca había asumido el riesgo por daños derivados de minas explosivas en su labor como erradicador manual de cultivos de uso ilícito (sección 6.1 *infra*), y en un defecto por *desconocimiento del precedente* tanto de la Sección Tercera del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional que posteriormente lo acogió (sección 6.2 *infra*). En consecuencia, se dejará sin efectos la decisión cuestionada y se ordenará al Tribunal Administrativo de Nariño que adopte una nueva decisión con base en lo dispuesto en esta sentencia (sección 7 *infra*). Los argumentos para llegar a esta conclusión se desarrollan a continuación.

6.1. Respuesta al primer problema jurídico: la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en un *defecto fáctico*

85. El Tribunal Administrativo de Nariño llegó, en su momento, a tres conclusiones principales tras revisar la información del expediente:

Conclusión	Fundamentos probatorios
(i) No puede inferirse una falla en el servicio por la falta de claridad en las circunstancias que rodeaban los hechos.	El expediente no contiene información sobre la forma como la Policía Nacional ejecutó las medidas de seguridad, el aseguramiento del área y la verificación de los artefactos explosivos (p. 57). No puede afirmarse que el accidente ocurrió en el área de erradicación. Los reportes indican que sucedió durante el traslado hacia dicha zona (p. 58). El juzgado trasladó la carga de la prueba en la sentencia, por lo que incumplió su deber de realizarlo antes de emitir una decisión de fondo (pp. 59 a 60). El juzgado presumió la culpa del Estado al inferir que no se cumplieron las diligencias de inspección de la zona. El accionante tenía la carga de la prueba en este aspecto (p. 60).
(ii) Benjamín Llanos Gasca conocía el riesgo de su actividad y lo asumió de forma voluntaria.	La actividad de erradicación manual de cultivos de uso ilícito hace parte de la política antidrogas del Estado y tiene riesgos inherentes (p. 61). Benjamín Llanos asumió el trabajo de erradicador manual de forma voluntaria en más de una oportunidad y conocía los riesgos, como lo demuestran los contratos suscritos para tal fin (p. 61-62). La cláusula 15 del último contrato que suscribió con Acción Social indica que fue capacitado sobre sus funciones y las medidas de seguridad requeridas para sus labores, y que conocía los riesgos y era consciente de ellos (pp. 41 a 42). Así mismo, la cláusula 2 establecía un aseguramiento especial en materia de riesgos laborales y una póliza de seguro de vida (p. 63). Aunque el Estado creó el riesgo, Benjamín Llanos lo asumió libremente y no se demostró que hubiera sido expuesto a uno superior del aceptado en el contrato (p. 64).
(iii) El daño reclamado ya	Yeni Toledo, a nombre propio y en representación de sus hijos, firmó un contrato de transacción con Empleamos S.A. el 6 de febrero de 2012.

fue indemnizado.	Recibió una indemnización por la muerte de Benjamín Llanos por la suma de \$101.608.800 (pp. 45 a 46 y 64). Según el contrato suscrito entre Acción Social y Empleamos S.A., la empresa de servicios temporales asumió la obligación de mantener indemne a la agencia presidencial, y asumió la responsabilidad de todo reclamo laboral, civil o penal, incluyendo los daños extracontractuales (pp. 42 a 43 y 65). Por lo tanto, Acción Social no podía ser demandada.
------------------	--

86. La Sala Tercera de Revisión considera que los argumentos de la Sentencia del 10 de febrero de 2023 para negar la acción de reparación directa son errados porque se basan en una indebida valoración probatoria. El Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en el defecto fáctico en cada uno de ellos, como se explica a continuación.

87. (i) *El Tribunal Administrativo de Nariño tenía elementos de juicio y herramientas suficientes para el análisis de la responsabilidad del Estado.* La decisión cuestionada contiene una interpretación equivocada de los títulos de imputación aplicables, que parte de una valoración defectuosa del material probatorio.

88. En el expediente administrativo está demostrado que Benjamín Llanos era un civil contratado por una empresa de servicios temporales para realizar actividades de erradicación de cultivos de uso ilícito en Tumaco, en desarrollo de una política estatal contra las drogas. Recibía un poco más de un salario mínimo por sus labores¹²⁹. Así mismo, está probado que murió el 13 de septiembre de 2011 en la vereda San José del Guayabo, en el municipio de Tumaco, como consecuencia de una mina antipersonal que se activó mientras cumplía sus funciones. También es claro que, en el marco de aquella política antidrogas, la fuerza pública tenía el deber de garantizar la seguridad de los erradicadores, mediante la verificación de la presencia de explosivos antes del inicio de la erradicación. Ninguna de las partes cuestiona estos hechos.

89. Aquí se aprecia la primera valoración defectuosa. El Tribunal Administrativo de Nariño pasó completamente por alto que la muerte de Benjamín Llanos se produjo en un escenario de riesgo excepcional creado por el Estado. Aunque la sentencia cuestionada reconoció que existía una política para la erradicación manual de cultivos de uso ilícito¹³⁰ y protocolos para garantizar la seguridad de los encargados de dicha labor¹³¹, desconoció la relación estrecha entre los cultivos de uso ilícito y el conflicto armado, lo que necesariamente implica un alto riesgo para la vida e integridad de los civiles que ayudan a erradicarlos. La responsabilidad del Estado es objetiva en estas circunstancias (ver párrafo 81 *supra*).

¹²⁹ De acuerdo con el último contrato celebrado con Empleamos S.A., recibía \$633.000 mensuales (expediente digital, archivo “4ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft(”, p. 8). El salario mínimo vigente para 2011, cuando ocurrió su muerte, era de \$535.600.

¹³⁰ Contenida en el documento Conpes 3669 de 2010, que se cita en la sentencia cuestionada.

¹³¹ Como el manual de operatividad de los grupos móviles de erradicación. Fue elaborado por las autoridades gubernamentales y la fuerza pública

90. El Tribunal Administrativo de Nariño omitió estos hechos, que estaban debidamente probados, y negó la solicitud de reparación directa con base en dos aspectos irrelevantes para la imputación de la responsabilidad al Estado: la supuesta imposibilidad de determinar si el accidente ocurrió dentro del área de erradicación y la falta de prueba sobre el grado de diligencia atribuible a la Policía Nacional para proteger al señor Benjamín Llanos y garantizar su seguridad en el cumplimiento de sus funciones.

91. Para esta Sala de Revisión, la discusión sobre si el accidente tuvo lugar mientras Benjamín Llanos se transportaba hacia la zona de erradicación o dentro del perímetro de dicho espacio es innecesaria pues no guarda consistencia con el precedente aplicable¹³². El Tribunal Administrativo de Nariño insistió en trazar una distinción sobre una cuestión que no se discute en el presente caso, pues ambas partes coinciden en que la muerte de Benjamín Llanos se produjo mientras él *trabajaba* como erradicador de cultivos de uso ilícito, bien sea que estuviera dentro del perímetro específico de erradicación o en el desplazamiento hacia dicha zona. Dicho de otro modo, la fatalidad ocurrió durante una actividad directa e inescindiblemente relacionada con las labores para las que fue contratado en el marco de una política del Estado colombiano. No en vano, todas las partes del proceso la califican como un accidente de trabajo.

92. Por otro lado, la falta de información sobre las actividades realizadas por la Policía Nacional para ejecutar las medidas de seguridad también resulta innecesaria para efectos de la imputación de responsabilidad al Estado. La muerte de Benjamín Llanos se dio en un escenario de riesgo excepcional, en el que la demostración de una falla en el servicio no es un requisito para condenar. Por tal razón, la sola prueba de la diligencia o del cumplimiento de los deberes a cargo de las entidades no las exonera de responsabilidad (ver párrafo 81 *supra*).

93. Ahora bien, este tipo de casos puede requerir, adicionalmente, el estudio de una *falla en el servicio* por la finalidad preventiva que le ha reconocido el Consejo de Estado (ver párrafo 81 *supra*), y porque guarda una relación estrecha con el derecho a una reparación integral, cuyo contenido no es exclusivamente pecuniario; también incluye medidas simbólicas, como el reproche a la conducta del Estado y la búsqueda de garantías de no repetición¹³³. Desde esta perspectiva, el Tribunal Administrativo de Nariño debió aplicar un enfoque amplio y garantista en la valoración probatoria al atender los reclamos de parte de unas víctimas del conflicto armado, y, como último resorte, haber empleado sus poderes oficiosos para el esclarecimiento de los hechos.

¹³² Puede hacerse un paralelo con el derecho laboral y la figura de los accidentes *in itinere*, donde se reconoce que los accidentes que suceden durante el traslado entre el sitio de residencia y el lugar de trabajo son accidentes laborales. El Tribunal Administrativo de Nariño hizo una distinción contraria a este criterio sin cumplir con una carga argumentativa mínima. No expuso ninguna razón ni se basó en algún precedente o norma jurídica.

¹³³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de tutela del 4 de julio de 2024. La Sección Segunda dejó sin efectos a una sentencia proferida por la Sección Tercera en un proceso de reparación directa por la muerte de un erradicador manual de cultivos de uso ilícito. Concluyó que se configuró un defecto sustantivo frente al análisis sobre la existencia de una indemnización para la familia de la víctima, y un defecto fáctico porque no analizó las pruebas aportadas para demostrar una falla en el servicio.

94. Por el contrario, la sentencia cuestionada se fundamenta en una carga de la prueba desproporcionada. El Tribunal Administrativo de Nariño no tuvo en cuenta que la muerte de Benjamín Llanos fue consecuencia de las acciones de guerra realizadas por los grupos al margen de la ley que se lucraban del comercio de drogas ilícitas, ni consideró el perfil vulnerable de las familias que usualmente dependen de estas labores para su subsistencia¹³⁴.

95. Por el contrario, el Tribunal equiparó a los accionantes con los órganos de seguridad del Estado, al exigirles la demostración de hechos que no estaban en condición de probar, como las medidas de seguridad adoptadas por la Policía Nacional para garantizar la seguridad e integridad de los civiles que erradicaban cultivos de uso ilícito. Al respecto, es importante recordar que las instituciones estatales son las que tienen el acceso y el control de este tipo de información, lo cual fue pasado por alto y tomado como un incumplimiento de la carga de la prueba por la parte más débil.

96. Si el Tribunal tenía dudas sobre las circunstancias en las que se produjo la muerte de Benjamín Llanos para efectos de determinar una falla en el servicio, tenía el deber de decretar las pruebas de oficio que considerara necesarias para esclarecer lo que realmente sucedió¹³⁵. Sin embargo, se abstuvo de hacerlo sin ninguna justificación, pese al hecho indiscutido de que la muerte fue causada por un acto de violencia en el marco del conflicto armado durante las labores de un erradicador manual.

97. Todo lo anterior demuestra que el Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en un defecto fáctico por *omisión* porque (i) desconoció las pruebas que presentaban un marco de riesgo excepcional atribuible al Estado en la actividad de erradicación manual de cultivos ilícitos; y (ii) se abstuvo de decretar pruebas de oficio respecto de la conducta de las entidades demandadas, aunque tenía la posibilidad de hacerlo. También se acredita un defecto fáctico por *acción*, porque dio un alcance equivocado a unas cuestiones, en principio, irrelevantes para el análisis de la responsabilidad del Estado en este caso.

98. (ii) *Benjamín Llanos Gasca no asumió el riesgo de morir por una mina antipersonal*. El Tribunal Administrativo de Nariño le dio un alcance equivocado y revictimizante a la forma de vinculación de Benjamín Llanos al programa gubernamental de erradicación manual de cultivos de uso ilícito. Tomó la manifestación de su voluntad contractual, que es un presupuesto de todo contrato de trabajo, como un argumento para atribuirle un riesgo desproporcionado y una suerte de causal anticipada de exclusión de

¹³⁴ De acuerdo con la información disponible en la base de datos del Sisbén, Yeni Toledo Blandón está en situación de pobreza moderada (grupo B2), al igual que Dora Lilia Gasca Trujillo (grupo B1) y Eulicer Gasca Trujillo (grupo B5). Luisa Fernanda Llanos Toledo y Leidi Gasca Trujillo están en situación de pobreza extrema (ambas en el grupo A4). María de Jesús Gasca Trujillo está clasificada como vulnerable (grupo C3), al igual que Reinaldo Gasca Trujillo (C9). En el Sisbén no hay información de Elminsen Gasca Trujillo ni Miller Gasca Trujillo. Juan David Llanos Toledo tiene en la actualidad 16 años, por lo que se presume que depende económicamente de su progenitora, Yeni Toledo.

¹³⁵ El artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 establece que “[e]n cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad”.

responsabilidad, incluso ante el daño más grave posible, el de la muerte. El defecto fáctico se configura por dos razones fundamentales, que se derivan de su interpretación equivocada de dos elementos de prueba: (a) el contrato laboral suscrito el 21 de agosto de 2011 entre Empleamos S.A. y Benjamín Llanos Gasca para las actividades de erradicación manual¹³⁶, y (b) el contrato de prestación de servicios 052 suscrito el 29 de junio de 2011 entre Empleamos S.A. y la Agencia Presidencial para la Acción Social para el suministro de trabajadores en misión en desarrollo de aquel programa¹³⁷.

99. En primer lugar, el Tribunal se basó en una *lectura aislada y descontextualizada* de ciertas estipulaciones contractuales. Por una parte, la autoridad judicial demandada interpretó la cláusula 15 del contrato laboral¹³⁸ como una prueba inobjetable de la asunción voluntaria del riesgo por Benjamín Llanos y de que había sido efectivamente capacitado para enfrentarlo¹³⁹. Sin embargo, al analizar la mencionada cláusula se aprecia que solo se trata de una manifestación genérica sobre los peligros de la labor, sin siquiera precisarlos, y en la que se afirma, sin mayores detalles, que Empleamos S.A. los capacitaba “sobre las funciones y medidas de seguridad que [debían] guardar”.

100. El Tribunal también fundamentó su conclusión en la cláusula 2 del contrato de prestación de servicios suscrito por Empleamos S.A. y la Agencia Presidencial para la Acción Social¹⁴⁰, que contiene las obligaciones de (a) solicitar un concepto escrito a la administradora de riesgos profesionales sobre la clasificación del nivel de riesgo al que están expuestos los erradicadores y (b) contratar un seguro de vida para los trabajadores en misión. A juicio del Tribunal Administrativo de Nariño, la cláusula 2 evidencia los riesgos inherentes que fueron asumidos por la víctima¹⁴¹.

¹³⁶ Expediente digital, archivo “4ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft”, pp. 8-9.

¹³⁷ Expediente digital, archivo “12ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 81-93.

¹³⁸ “CAPACITACIÓN: Los trabajadores en misión previa a la firma de este contrato fueron capacitados por EMPLEAMOS S.A. sobre las funciones y las medidas de seguridad que deben guardar mientras desempeñan la labor como erradicadores. De igual manera conoce y es consciente de todos los riesgos existentes al momento de ejecutar la labor encomendada”. Expediente digital, archivo “4ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft”, p. 9.

¹³⁹ El Tribunal concluyó: “11.1.6. De la cláusula [decimoquinta del contrato de trabajo], se tiene que efectivamente el señor Benjamín Llanos Gasca recibió capacitación acerca de las medidas de seguridad que debían tener al momento de realizar sus labores, así como también que era consciente de los riesgos a los cuales se enfrentaba en el desarrollo de su misión”. Expediente digital, archivo “22_SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA”, p. 42. Empleamos S.A. aportó fotos de las capacitaciones que alegaba realizar para la prevención del riesgo de minas, y la copia de un protocolo de inducción donde se abordaba la información general de la empresa, el tipo de relación contractual, los derechos y prestaciones sociales, los pagos, salud ocupacional, educación en el riesgo y comunicaciones (expediente digital, archivo “5ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisoft”, pp. 96-105). Sin embargo, ninguno de estos documentos se refiere específicamente a Benjamín Llanos, ni acredita que efectivamente haya sido capacitado, ni fue considerado por el Tribunal para su conclusión. Sin perjuicio de esto, al tratarse de un riesgo especial, el hecho de que Benjamín Llanos hubiera sido capacitado o no es irrelevante para efectos de declarar la responsabilidad, ni puede interpretarse como un traslado de los riesgos inherentes de la erradicación manual.

¹⁴⁰ Expediente digital, archivo “12ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 80-93.

¹⁴¹ El Tribunal señaló que “con la salvedad que el Contrato laboral que suscribió el señor Benjamín Llanos Gasca con Empleamos S.A., (sic) se aludió a que se firmaba para dar cumplimiento al Contrato 052 de 2011, se tiene que este tenía conocimiento de los riesgos inherentes a la labor que desempeñaría. No solo por el objeto del mismo, la capacitación o las obligaciones impuestas, sino también porque era consciente del riesgo alto o superior de la actividad, habida cuenta del concepto emitido por la Administradora de Riesgos Laborales (ARP) y el Seguro de Vida que debía contratar Empleamos S.A. Es claro entonces que la actividad aludida, respecto

101. No obstante, para esta Sala de Revisión los dos apartados recién descritos no fueron valorados en su integridad. A diferencia de lo concluido por el Tribunal, ninguna de las cláusulas del contrato de trabajo le traslada los riesgos de la erradicación manual a Benjamín Llanos. Por su parte, el contrato de prestación de servicios suscrito entre Empleamos S.A. y la Agencia Presidencial para la Acción Social tampoco se refiere a esta cuestión, y su contenido conduce a la conclusión contraria. La misma cláusula 2 establece que Empleamos S.A. “[asume] las obligaciones laborales derivadas de su condición de empleador, como resultado de los contratos de trabajo que suscriba con [los erradicadores manuales]”¹⁴². Por lo tanto, y ante la ausencia de una estipulación expresa al respecto, el Tribunal tenía suficientes elementos de juicio para entender que el Estado se mantuvo a cargo de los riesgos y deberes relacionados con la seguridad de los erradicadores.

102. El Tribunal también se apartó del contexto fáctico de los accionantes, y ni siquiera consideró, por ejemplo, que la víctima recibía un salario de un poco más de un salario mínimo por su trabajo, lo cual, en palabras de la Sección Tercera del Consejo de Estado, “para nada resulta proporcional al riesgo al que se sometían los erradicadores”¹⁴³.

103. Lo anterior demuestra que, en segundo lugar, el Tribunal hizo una *interpretación irrazonable* de los dos contratos antes referidos. Al valorar el contrato de trabajo asumió que la parte más débil de la relación -esto es, el trabajador- era el único responsable de una actividad de alto riesgo en el marco de una política estatal relacionada con el conflicto armado, y como si la voluntad contractual legitimara cualquier tipo de resultado. Desde esta perspectiva, la sentencia cuestionada terminó equiparando la posición negocial de un campesino vulnerable a la del Estado, sin reparar en la diferencia de capacidades, y la existencia de competencias regladas del resorte exclusivo de las autoridades públicas. Con ello, el Tribunal Administrativo de Nariño pasó por alto la falta de poder de negociación de los erradicadores manuales para determinar las condiciones contractuales, en un escenario en el que sus alternativas reales se reducen a adherirse a lo dispuesto por el empleador o a quedarse sin una fuente de subsistencia.

104. El Tribunal Administrativo de Nariño también le dio un alcance irrazonable al contrato de prestación de servicios suscrito entre Empleamos S.A. y la Agencia Presidencial para la Acción Social. A pesar de que Benjamín Llanos no era parte, tomó unas obligaciones asumidas por su empleador como un argumento en su contra. Una lectura integral que tuviera en cuenta los lineamientos de la política pública de erradicación de cultivos y los protocolos

del señor Llanos Gasca, se reconoció como riesgosa, al punto que se requirió de un aseguramiento especial (ARL y Seguro de vida) con el propósito de garantizar eventuales daños en razón de la labor”. Expediente digital, archivo “22_SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA”, p. 64.

¹⁴² Expediente digital, archivo “12ExpedienteFísicoDigitalizadoPorServisoft”, pp. 82-83.

¹⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018 (expediente 47628). Citada en la Sentencia T-041 de 2023, f.j. 95.

de seguridad¹⁴⁴, habría llegado a la conclusión de que dichas obligaciones se relacionaban con el deber de garantizar que las actividades de erradicación se realizaran en unas condiciones mínimas de seguridad, pues no fue concebida como una labor diseñada para la muerte de los trabajadores. Es decir, el contrato también respondía a la necesidad de mitigar el riesgo especial inherente a las actividades de erradicación, que es asumido por el Estado. Al respecto, debe resaltarse que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha determinado que las cláusulas de indemnidad de un contrato estatal¹⁴⁵ solo producen efectos entre sus partes, y que no son oponibles a los terceros damnificados¹⁴⁶.

105. Lo hasta aquí expuesto evidencia que la conclusión de la sentencia acusada sobre la asunción del riesgo por parte de Benjamín Llanos carece de fundamento probatorio, les otorga un alcance que no tienen a los dos contratos antes referidos y termina siendo revictimizante. El Tribunal incurrió en un defecto fáctico por *omisión*, porque ignoró la existencia de distintos elementos de juicio que acreditaban la especial responsabilidad que tenía el Estado de garantizar la seguridad de los erradicadores manuales, y que Benjamín Llanos nunca asumió voluntariamente el riesgo de morir ejecutando su labor. También se configuró un defecto fáctico por *acción*, porque el Tribunal Administrativo de Nariño le dio un alcance equivocado a las pruebas en las que basó su decisión.

106. (iii) *El perjuicio reclamado no puede considerarse indemnizado*. El Tribunal Administrativo de Nariño concluyó que hubo una indemnización plena con base en (a) el contrato de transacción suscrito entre Empleamos S.A. y la viuda de la víctima, quien representaba también a sus hijos en el acto, y (b) las correspondientes actas de pago. La Sala Tercera determina, por el contrario, que su valoración fue defectuosa e implicó una violación del derecho a una reparación integral.

107. Aunque el Tribunal Administrativo de Nariño se refirió al contenido de este contrato, no tuvo en cuenta algunas características relevantes para determinar el alcance de aquel negocio jurídico: (a) la transacción solo produce efectos entre los contratantes¹⁴⁷; (b) no afecta ni beneficia a los demás interesados en su objeto, salvo por los efectos de la novación en caso de solidaridad¹⁴⁸; (c) la transacción solo puede realizarse por el titular de los

¹⁴⁴ En el proceso nunca se discutió los deberes estatales de garantizar que las zonas de erradicación estuvieran libres de artefactos explosivos y, en general, de proteger la seguridad e integridad de los civiles contratados para dicha tarea. Ambos se reflejan los protocolos de seguridad y la política pública que también hacen parte del expediente. El Tribunal mismo se refirió a su contenido y reconoció la situación de riesgo inherente a dichas actividades, pero no los tomó en cuenta.

¹⁴⁵ Como el contrato de prestación de servicios 052 suscrito el 29 de junio de 2011 entre Empleamos S.A. y la Agencia Presidencial para la Acción Social.

¹⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 10 de octubre de 2024 (expediente 64.417), f.j. 43-44. Para el Consejo de Estado, la realización de una actividad por conducto de un contratista se asimila a aquellos casos en que la administración realiza directamente la actividad, pues todas estas obedecen a la necesidad de satisfacer intereses generales.

¹⁴⁷ Artículo 2484 del Código Civil.

¹⁴⁸ *Ibid.*

derechos¹⁴⁹; y (d) se requiere un poder especial para que una persona pueda transigir en nombre de otra¹⁵⁰.

108. El Tribunal Administrativo de Nariño pasó por alto que ni la madre¹⁵¹ ni los hermanos¹⁵² de Benjamín Llanos, quienes también reclamaron una indemnización por la pérdida de uno de sus seres queridos en el proceso de reparación directa, no fueron parte del contrato de transacción con Empleamos S.A. El precitado acuerdo de transacción¹⁵³ no refiere que Yeni Toledo actuara en nombre de ellos, ni consta que le hayan otorgado algún poder especial para que pudiera comprometerlos en tal sentido. Además, el Tribunal tenía plena conciencia de su existencia y participación en el caso, porque incluso reconoció su relación de parentesco¹⁵⁴. Sin embargo, al abordar la reparación del daño se limitó a manifestar que Empleamos S.A. había dado una “indemnización plena respecto de la parte actora”.

109. El Tribunal Administrativo de Nariño tampoco valoró que la demanda de reparación directa discutía la responsabilidad de distintas entidades que no fueron parte del contrato de transacción suscrito entre Yeni Toledo y Empleamos S.A. Aunque el análisis de la relación contractual entre la empresa de servicios temporales y la Agencia Presidencial para la Acción Social es relevante para evaluar los aspectos económicos de la reparación integral, también se debió analizar, en el marco de las reglas aplicables, la extensión de sus efectos a las que no suscribieron ninguno de los dos instrumentos contractuales en los que el Tribunal basó su conclusión. Esto demuestra que su valoración probatoria fue incompleta y dejó por fuera aspectos relevantes.

110. En este punto, la Sala Tercera estima necesario recordar que el derecho a la reparación integral no se limita al reconocimiento de una indemnización económica. Aunque la suma acordada entre Yeni Blandón y Empleamos S.A. necesariamente debe ser tomada en cuenta para estos efectos, es un error darle el alcance reflejado en la sentencia cuestionada. La reparación del daño causado a los accionantes puede involucrar, más allá de una indemnización pecuniaria, medidas simbólicas y garantías de no repetición. Desde una perspectiva más amplia del concepto de reparación integral, el análisis de la responsabilidad de las entidades estatales no se agota en la faceta patrimonial.

111. En consecuencia, la Sala Tercera concluye que el Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en un defecto fáctico porque le dio un alcance equivocado al contrato de transacción, al considerar que era suficiente para acreditar la indemnización del daño frente a todas las partes. Además, no

¹⁴⁹ Artículo 2470 del Código Civil.

¹⁵⁰ Artículo 2471 del Código Civil.

¹⁵¹ María de Jesús Gasca Trujillo (madre).

¹⁵² Miller, Eulicer, Leidi, Dora Lilia, Elminsen y Reinaldo Gasca Trujillo.

¹⁵³ Expediente digital, archivo “4ExpedienteFísicoDigitaliza doPorServisofit(”, pp. 15-16.

¹⁵⁴ El Tribunal afirmó: “11.1.14. Está comprobado procesalmente que la señorita Luisa Fernanda Llanos Toledo y el menor Juan David Llanos Toledo son hijos del señor Benjamín Llanos Gasca (Fls. 11 - 12); así también se tiene probado que la señora María Jesús Gasca Trujillo es la madre de la víctima (fl. 10) y siendo hijos de ella y por lo tanto hermanos de la víctima los señores Leidi Gasca Trujillo, Reinaldo Gasca Trujillo, Eulicer Gasca Trujillo, Elminsen Gasca Trujillo, Miller Llanos Gasca, Dora Lilia Gasca. (Fls. 13 - 18)”. Expediente digital, archivo “22_SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA”, p. 48.

tuvo en cuenta que el contrato de transacción se limita a una faceta económica que no agota el objeto del proceso de reparación directa por un daño atribuible al Estado.

112. Para finalizar, la Sala Tercera resalta que la sentencia de reemplazo deberá hacer un análisis integral del monto de la eventual condena. El objeto del contrato de transacción suscrito entre Yeni Blandón y Empleamos S.A. era el reconocimiento de una indemnización por la muerte de Benjamín Llanos Gasca, por lo que recibió la suma de \$101.608.800 para que fuera repartida entre ella y sus hijos. Lo anterior resulta relevante para efectos de los artículos 9 y 20 de la Ley 1448, que establecen la obligación de considerar las reparaciones previamente otorgadas a la víctima y evitar una doble compensación por el mismo concepto¹⁵⁵.

113. El Consejo de Estado se pronunció sobre esta materia en la sentencia de reemplazo dictada por la Subsección B de su Sección Tercera el 25 de octubre de 2024¹⁵⁶. En dicha oportunidad se resolvió un caso similar: una solicitud de indemnización por la muerte de un erradicador manual causada por una mina explosiva. La víctima también había sido contratada desde 2006 por Empleamos S.A. como trabajador en misión para dicha labor. En aquel caso, Empleamos S.A. reconoció una suma cercana a los cien millones de pesos para compensar los perjuicios causados a la madre de la víctima. El Consejo de Estado determinó que los perjuicios debían ajustarse con base en lo probado en el expediente, y que debía descontarse el valor que ya había sido pagado como indemnización¹⁵⁷. El Tribunal Administrativo de Nariño deberá tener en cuenta estos criterios al adoptar la nueva decisión.

6.2. Respuesta al segundo problema jurídico: la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente

114. El Tribunal Administrativo de Nariño sostuvo que el título de imputación de responsabilidad aplicable en este expediente era la *falla probada en el servicio* (p. 57), y que la teoría del riesgo excepcional no era procedente respecto de la extinta Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (p. 61). Del fallo cuestionado no se observa cuáles fueron los precedentes que tuvo en cuenta para tal fin en el análisis del caso concreto (pp. 56-65). La única providencia que se cita expresamente fue la Sentencia T-690 de 2017, para resaltar que la erradicación de cultivos de uso ilícito era una actividad legítima y riesgosa, en la que el Estado debía respetar los derechos y garantías de quienes la realizan¹⁵⁸.

¹⁵⁵ En este punto no sobra resaltar que la Sentencia C-642 de 2013 determinó que los subsidios de vivienda y los programas de formación y empleo, entre otros, son prestaciones adicionales que no pueden descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

¹⁵⁶ Expediente 60.185.

¹⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 25 de octubre de 2024 (expediente 60.185), f.j. 32-34.

¹⁵⁸ La Sentencia T-690 de 2017 no es un precedente aplicable al presente caso. Aunque se relaciona con la erradicación de cultivos de uso ilícito, no resuelve una tutela contra providencia judicial ni se refiere a la reparación de las víctimas que sufren daños mientras realizan dichas labores.

115. La sentencia cuestionada del Tribunal Administrativo de Nariño se apoya en unas consideraciones genéricas sobre la responsabilidad del Estado, la teoría de la causalidad adecuada, la carga de la prueba y el hecho de un tercero, en las que cita algunos precedentes del Consejo de Estado como sustento (pp. 31 a 39). Pero ninguna de estas referencias trata hechos análogos a los del presente caso como se observa en el siguiente cuadro:

Concepto que enuncia el Tribunal Administrativo de Nariño	Precedente del Consejo de Estado que se invoca como fundamento	Objeto de la decisión del Consejo de Estado
Elementos de la falla en el servicio (pp. 32-33).	Sección Tercera. Sentencia del 28 de octubre de 1976	Demanda de reparación directa por daños causados por la decisión de la Superintendencia Bancaria de liquidar una institución financiera.
Necesidad de analizar las circunstancias en las que ocurrió el daño, para la falla en el servicio (pp. 34-35).	Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de diciembre de 1987	Demanda de reparación directa por torturas cometidas por agentes de las fuerzas militares.
	Sección Tercera. Sentencia del 3 de febrero de 2000.	Destrucción de una finca por parte de la guerrilla.
Teoría de la causalidad adecuada (p. 37)	Sección Tercera. Sentencia del 11 de mayo de 2011.	Demanda de reparación directa por responsabilidad médica.
A la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor (pp. 37-38).	Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de junio de 2011.	Demanda de reparación directa por herida con arma blanca en una institución penitenciaria.
Exoneración de responsabilidad por el hecho de un tercero (pp. 38-39).	Sección Tercera. Sentencia del 26 de marzo de 2008.	Demanda de reparación directa por la muerte de una persona que prestaba su servicio militar.
	Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010.	Demanda de reparación directa por la muerte de una persona que se resbaló y cayó en un canal donde se ahogó.

116. De igual modo, la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño enunció los conceptos de daño y riesgo excepcional (pp. 35 y 36), pero no basó sus consideraciones en ninguna norma o precedente, ni realizó un análisis sobre los requisitos para su aplicación en el caso concreto.

117. A la luz de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión considera que el Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en un *defecto por desconocimiento del precedente vertical* por cuanto se apartó, sin justificación, de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, y secundada por la Corte Constitucional, para los daños causados por minas antipersonal a erradicadores civiles, e incumplió las cargas argumentativas de transparencia y suficiencia para separarse de este.

118. De acuerdo con el precedente aplicable de la Sección Tercera del Consejo de Estado (ver párrafos 76 a 83 *supra*), el juez administrativo debe (i) aplicar el título de imputación del *riesgo excepcional* porque la responsabilidad del Estado es objetiva en este tipo de circunstancias. Por lo tanto, la demostración de una falla en el servicio no es un presupuesto para una condena. (ii) Sin perjuicio de esto, la autoridad judicial está obligada a evaluar la conducta de las autoridades para determinar si actuaron con diligencia y cumplieron sus deberes, para así atender la dimensión simbólica y extrapatrimonial de la reparación integral. (iii) Los jueces administrativos también deben entender que la vinculación contractual de los erradicadores no les traslada el riesgo de dicha actividad.

119. En esta ocasión, el Tribunal Administrativo de Nariño no valoró ninguna de estas premisas de decisión. Y si lo que dicha autoridad judicial pretendía era apartarse del precedente, de todos modos, incumplió los deberes de *transparencia y suficiencia* porque no hizo ningún esfuerzo por identificar el precedente aplicable ni mucho menos aportó razones suficientes y constitucionalmente poderosas para justificar un camino distinto de resolución.

120. Como ya se expuso, las únicas referencias jurisprudenciales que contiene la sentencia demanda resultan descontextualizadas y fueron utilizadas de forma general para presentar la definición de algunos conceptos, sin atender los problemas jurídicos particulares que la muerte del señor Benjamín Llanos Gasca ponía de presente. Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en un desconocimiento del precedente aplicable.

7. Remedio constitucional: la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño quedará sin efectos y dicha autoridad judicial deberá adoptar una nueva decisión con base en lo dispuesto en esta sentencia

121. La Sala Tercera de Revisión encontró irregularidades en la Sentencia del 10 de febrero de 2023 del Tribunal Administrativo de Nariño que se traducen en la violación de los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y la reparación integral de los demandantes dentro del proceso de reparación directa por la muerte del señor Benjamín Llanos Gasca.

122. En concreto, la Sala Tercera concluyó, en primer lugar, que el Tribunal incurrió en el *defecto fáctico*, y que sus errores en la valoración de las pruebas eran manifiestos e impactaron directa y sustancialmente el resultado de la demanda de reparación directa. En segundo lugar, identificó que el Tribunal se apartó injustificadamente del precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre este tipo de asuntos.

123. En consecuencia, la Sala Tercera dejará sin efectos la decisión cuestionada y ordenará que se dicte una sentencia de reemplazo, que debe ser proferida con base en los parámetros identificados en esta providencia. El

Tribunal tendrá un plazo máximo de tres meses para la sentencia de reemplazo, que se contarán desde la fecha de notificación de esta decisión¹⁵⁹.

124. Al proferir la decisión de reemplazo, el Tribunal Administrativo de Nariño deberá tener en consideración los siguientes elementos:

- (i) Analizar la responsabilidad del Estado de acuerdo con el precedente aplicable en la materia, a partir del título de imputación de riesgo excepcional. Bajo este esquema de responsabilidad objetiva, el Estado debe responder por los daños ocasionados así no se acredite una falla en el servicio. Tampoco es posible la exoneración con la sola prueba de la diligencia o del cumplimiento de los deberes a su cargo.
- (ii) Determinar si las autoridades demandadas incurrieron, además, en una falla en el servicio, porque en este caso, en principio, se plantea por los demandantes si las autoridades actuaron con la diligencia requerida u omitieron los deberes a su cargo.
- (iii) Comprender que la participación voluntaria de civiles en la erradicación de cultivos de uso ilícito, así se realice a cambio de un incentivo económico, no los somete a cargas desproporcionadas ni libera al Estado de su responsabilidad por los riesgos inherentes a la actividad. En consecuencia, la aparente voluntariedad en la suscripción de un contrato no es por sí solo un eximente de responsabilidad.
- (iv) Reconocer la especial protección constitucional que merecen las víctimas del conflicto armado. En ese sentido, el juez administrativo debe velar por (a) distribuir las cargas probatorias que resulten desproporcionadas, (b) decretar las pruebas que pudieran ser necesarias para esclarecer los hechos, y (c) ajustar el estándar de prueba a las circunstancias del caso y el perfil de las partes.
- (v) Valorar los elementos de prueba de manera completa e integral, conforme a unos criterios objetivos, racionales y rigurosos, y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, los parámetros de la lógica, de la ciencia y de la experiencia.
- (vi) Tener en cuenta que el derecho a la reparación integral no se limita a las indemnizaciones económicas.

III. DECISIÓN

¹⁵⁹ La Corte otorgó un plazo de 1 mes en la Sentencia T-041 de 2023. Sin embargo, dado que puede existir la necesidad de que el Tribunal realice actuaciones probatorias, la Sala considera razonable ampliar el plazo a 3 meses calendario.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR la Sentencia del 10 de noviembre de 2023, proferida en primera instancia por el Consejo de Estado, Sección primera; y la Sentencia del 19 de febrero de 2024, proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. En su lugar **AMPARAR** los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la reparación integral de Yeni Toledo Blandón, Luisa Fernanda Llanos Toledo, Juan David Llanos, María Jesús Gasca Trujillo, Leidi Gasca Trujillo, Reinaldo Gasca Trujillo, Eulicer Gasca Trujillo, Elminsen Gasca Trujillo, Miller Llanos Gasca y Dora Lilia Gasca.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 10 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño en la segunda instancia del proceso de reparación directa promovido por Yeni Toledo Blandón y otros familiares de Benjamín Llanos Gasca contra la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y otros.

Tercero. ORDENAR al Tribunal Administrativo de Nariño que, en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, dicte una nueva decisión en el proceso de reparación directa instaurado por Yeni Toledo Blandón y otros familiares de Benjamín Llanos Gasca, de conformidad con lo señalado en esta sentencia, en especial en el párrafo 124.

Cuarto. Por la Secretaría General de la Corte Constitucional **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General