

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-078/26

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por cuanto se afecta en su componente de habitabilidad al encontrarse en riesgo vivienda del accionante

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que se vulneró por cuanto no cumple las exigencias básicas de dignidad y habitabilidad

(...) se evidencia un deterioro progresivo de la vivienda, la existencia de advertencias reiteradas por parte de las autoridades competentes y la falta de acciones idóneas de prevención y mitigación, lo que constituyó una exposición prolongada de la familia a un riesgo grave, previsible y no atendido, circunstancia frente a la cual la ausencia de medidas oportunas de gestión institucional contribuyó a la consolidación de la situación de riesgo advertida, incrementando la vulnerabilidad estructural y socioeconómica de sus integrantes.

ADULTO MAYOR-Sujeto de especial protección constitucional/**MENORES DE EDAD**-Sujetos de especial protección

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración de autoridades municipales por negligencia y omisión de medidas para reubicar a los accionantes que se encuentran en zonas de alto riesgo

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Necesidad de probar imposibilidad de accionar

DERECHO A LA VIVIENDA-Contenido y alcance/**DERECHO A LA VIVIENDA**-Titularidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Está relacionado con el derecho a la vida en condiciones de dignidad

(...) la protección del derecho a la vivienda digna no depende exclusivamente de la titularidad jurídica del inmueble ni de la existencia de permisos o licencias para su ocupación, sino del ejercicio real y efectivo del derecho a habitar en condiciones adecuadas, seguras y compatibles con la dignidad humana.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Relación intrínseca con los derechos a la vida, mínimo vital, salud, educación y acceso a los servicios del Estado

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Obligación estatal de adoptar medidas ante un riesgo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Habitabilidad

HABITABILIDAD DE VIVIENDA ADECUADA-Prevención de riesgos estructurales y garantía de la seguridad física de los ocupantes

OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES FRENTE AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y DEBER DE REUBICACIÓN-Caso de hogares situados en zonas de alto riesgo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Deberes específicos para el Estado

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE HABITANTES DE ZONAS DE RIESGO NO MITIGABLE-Alternativas en casos de inmuebles ubicados en zonas de riesgo no mitigable, y la obligación de la administración municipal de contar con planes de reubicación

JUEZ DE TUTELA-Límites

MUNICIPIO-Competencias específicas en prevención y atención de desastres

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Cuarta de Revisión-

SENTENCIA T-078 de 2026

Referencia: expediente T-11.131.815

Asunto: acción de tutela interpuesta por Sara María Laitón de Pacheco contra el municipio de Guayabetal y la Agencia Nacional de Infraestructura

Tema: Gestión del riesgo y protección constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna

Magistrado Ponente: Vladimir Fernández Andrade

Síntesis de la sentencia: La Sala Cuarta de Revisión conoció la acción de tutela promovida por la señora Sara María Laitón de Pacheco, en nombre propio y de su núcleo familiar, integrado por su esposo Ángel María Pacheco Hurtado —ambos adultos mayores—, su hija Johana del Carmen Pacheco Laitón de 33 años y sus dos nietos niños, niñas y adolescentes -hijos de Johana-, quienes habitaban de manera permanente el inmueble ubicado en el predio “El Edén”, en el municipio de Guayabetal. La accionante alegó la vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, la vida, la salud, el trabajo y la igualdad, como consecuencia de la inacción prolongada de las autoridades territoriales frente al deterioro progresivo y posterior colapso de su vivienda, así como por la persistencia de condiciones materiales indignas que continúan afectando gravemente a su familia.

En sede de revisión, la Sala examinó los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela y concluyó que se encontraba acreditada la legitimación en la causa por activa respecto de la señora Sara María Laitón de Pacheco, quien actuó en nombre propio, en representación de sus dos nietos niños, niñas y adolescentes. No obstante, determinó que dicho requisito no se satisfacía frente al esposo adulto mayor y la hija mayor de edad de la accionante, al no evidenciarse circunstancias que justificaran su representación. Asimismo, estableció que la acción de tutela superaba el requisito de subsidiariedad, en cuanto se orienta a la protección inmediata de los derechos fundamentales ante una situación actual de vulneración.

Del acervo probatorio se constató que el inmueble presentó un deterioro estructural sostenido desde, al menos, 2018, con advertencias técnicas reiteradas sobre la existencia de un riesgo grave y no mitigable desde comienzos de 2021, las cuales no se tradujeron en la adopción de medidas oportunas, coordinadas y eficaces de prevención, mitigación o reubicación por parte de las autoridades competentes. Esta omisión permitió la consolidación de un riesgo, que finalmente se materializó en el colapso total de la vivienda y en la pérdida del único espacio habitacional del núcleo familiar.

La Sala precisó que, tras el colapso del inmueble, la accionante y su familia no fueron objeto de traslado ni de una solución habitacional transitoria por parte de las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Ante la ausencia de una respuesta estatal efectiva, se vieron obligados a asumir por su cuenta una solución provisional consistente en el arrendamiento de un inmueble que no reúne condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad y estabilidad, circunstancia que no puede entenderse como la superación del riesgo ni como el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados.

En efecto, se comprobó que la vivienda arrendada presenta deficiencias estructurales, limitaciones en el acceso a servicios básicos y condiciones generales incompatibles con los estándares constitucionales del derecho a la vivienda digna, en conexidad con los derechos a la vida y a la salud. Estas afectaciones se ven agravadas por la composición del núcleo familiar -adultos

mayores y niños, niñas y adolescentes- y por la precariedad económica derivada, entre otros factores, de la imposibilidad de continuar las actividades productivas que desarrollaban en el inmueble colapsado, lo cual ha profundizado su situación de vulnerabilidad y afectado su autonomía económica y, por ende, su derecho fundamental al trabajo.

De otro lado, la Sala reiteró que la acción de tutela no habilita un pronunciamiento definitivo sobre la causa del daño ni sobre la eventual responsabilidad patrimonial asociada al proyecto vial Bogotá–Villavicencio, por tratarse de asuntos propios de un juicio de responsabilidad extracontractual. En consecuencia, se confirmó parcialmente la improcedencia del amparo respecto de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– por no satisfacerse el requisito de subsidiariedad frente a las pretensiones orientadas a la determinación de responsabilidades, sin perjuicio de las acciones judiciales ordinarias a que haya lugar.

Finalmente, la Sala concluyó que la vulneración actual y continuada de los derechos fundamentales a la vivienda digna, la vida, la salud y el trabajo de la accionante y su núcleo familiar es atribuible a la omisión prolongada y sistemática de las autoridades territoriales con competencia primaria y concurrente en la gestión del riesgo, en particular el municipio de Guayabetal, la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. En consecuencia, revocó, en lo demás, la decisión de primera instancia y amparó los derechos invocados, ordenando la adopción inmediata de medidas integrales, coordinadas y efectivas orientadas a garantizar condiciones dignas de alojamiento temporal, la inclusión prioritaria en una solución habitacional definitiva y la activación de la oferta institucional de asistencia social y recuperación económica, con enfoque de protección reforzada, a fin de restablecer el goce efectivo de los derechos fundamentales vulnerados y evitar la prolongación de la situación de vulnerabilidad acreditada.

Tabla de contenido

I. ANTECEDENTES	7
1. Hechos	7
2. Trámite de la acción de tutela	8
2.1. Presentación y admisión de la acción de tutela	8
2.2. Respuestas de los demandados y de los vinculados	9
3. Decisión objeto de revisión	18
4. Actuaciones de esta Corte en sede de selección y revisión	19
4.1. Pruebas recaudadas y vinculaciones	19
II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	53
1. Competencia	53
2. Procedencia de la acción de tutela	54
3. Presentación del caso y formulación del problema jurídico	76
4. Ejes temáticos	78
4.1. Alcance constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna y su consolidación como derecho autónomo y su relación de interdependencia con otros derechos fundamentales como la vida, la salud y el trabajo	79
4.2. La habitabilidad como elemento esencial del derecho fundamental a la vivienda digna	84
4.3. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de gestión del riesgo y reubicación de hogares en zonas de alto riesgo no mitigable	86
4.4. Exigibilidad inmediata del derecho a la vivienda digna frente a la inacción administrativa	90
4.5. Protección del derecho fundamental a la vivienda digna frente al desarrollo de obras de infraestructura o de interés público	91
5. Caso concreto	93

5.1.	Hechos relevantes demostrados.....	94
5.2.	Solución al problema jurídico	98
6.	Remedios constitucionales.....	110
III.	DECISIÓN	113

Bogotá D.C., trece (13) de abril de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Miguel Polo Rosero, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Hechos¹

1. La señora Sara María Laitón de Pacheco manifestó ser propietaria, desde hace más de 43 años, del predio denominado “El Edén”, ubicado en la vereda Susumuco (kilómetro 67+720) del municipio de Guayabetal, Cundinamarca, dentro del cual se encontraba construida la vivienda familiar que ella habitaba junto con su esposo Ángel María Pacheco Hurtado -también persona de la tercera edad-, sus hijas y cuatro nietos niños, niñas y adolescentes.

2. Narró que, en el año 2015, cuando se iniciaron las obras de construcción de túneles y puentes para la obra pública conocida como “doble calzada Bogotá-Villavicencio” (obras que entiende a cargo de la Concesionaria Vial Andina S.A.S. -Coviandina S.A.S.- y la ANI), su vivienda, ubicada en el predio “El Edén”, comenzó a presentar fisuras en techos y paredes, separación de muros y deterioro progresivo de la estructura, todo lo cual se intensificó con el paso del tiempo.

¹ La relación de hechos se hizo a partir de la solicitud de tutela.

3. Explicó que, ante el agravamiento de las grietas, el debilitamiento del terreno y las vibraciones asociadas, según la accionante, a las voladuras del túnel 3, el 15 de septiembre de 2019 solicitó a Coviandina S.A.S. la verificación de daños y la adopción de medidas de protección.
4. Señaló que entre 2019 y 2023 las lluvias intensas y la inestabilidad del suelo incrementaron los riesgos, los cuales quedaron documentados en actas de vecindad e informes técnicos de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca -UAEGRD- que concluyeron que la vivienda se encontraba en deterioro progresivo y requería medidas de mitigación o reubicación. Al respecto, destacó que en 2023 la UAEGRD catalogó el inmueble como inhabitable y recomendó la reubicación inmediata por el alto riesgo de colapso.
5. Finalmente, relató que, a finales de diciembre de 2024, un movimiento telúrico acompañado de fuertes lluvias provocó el colapso total del inmueble, con la pérdida de la vivienda, la destrucción de las actividades productivas que allí se desarrollaban y de las que dependía el sostenimiento de la familia (una tienda de alimentos y un negocio de venta de muebles), así como de los bienes y herramientas de trabajo que constituían el patrimonio familiar, dejando a la accionante y su familia desde inicios de 2025 en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. A pesar de la situación, narró que ni la ANI ni el municipio de Guayabetal adoptaron medidas eficaces para su reubicación o la reparación de los daños.

2. Trámite de la acción de tutela

2.1. Presentación y admisión de la acción de tutela

6. El 10 de marzo de 2025 la señora Sara María Laitón de Pacheco, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y el municipio de Guayabetal, a través de la cual solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna,

a la salud, a la vida, al trabajo y a la igualdad². Como salvaguarda de los derechos invocados pidió que se ordene a las accionadas la reubicación inmediata del núcleo familiar, así como la adopción de medidas de atención y reparación equivalentes al daño sufrido, teniendo en cuenta que no cuenta con los recursos para asumir por sí misma las consecuencias del derrumbe de su vivienda, de la cual dependían sus ingresos económicos.

7. En criterio de la accionante, las accionadas omitieron la adopción de medidas pertinentes de cara a la estabilización del terreno y de la vivienda allí levantada o, en su defecto, las que resultaran pertinentes para su reubicación. Esto, pese a que en repetidas oportunidades realizó solicitudes en las que puso de presente las afectaciones derivadas, según ella, de la obra pública conocida como “doble calzada Bogotá-Villavicencio” (obras que entiende a cargo de la Concesionaria Vial Andina S.A.S. -Coviandina S.A.S.- y la ANI), las cuales, no solo se presentaron respecto de su vivienda, sino en toda la extensión del lugar en el que desplegaba las actividades económicas de las que derivaba el sustento familiar.

8. La solicitud de tutela correspondió en primera instancia al Juzgado Promiscuo Municipal de Guayabetal, el cual, mediante Auto del 10 de marzo de 2025³, la admitió en contra del municipio de Guayabetal y de la ANI y, además, vinculó al trámite a: (i) la Secretaría de Planeación del mismo municipio, (ii) la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca -UAEGRD-, (iii) la “Unidad de Gestión del Riesgo del municipio de Guayabetal” y (iv) Coviandina S.A.S.

2.2. Respuestas de los demandados y de los vinculados

9. La *Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca – UAEGRD* informó que ha cumplido con sus funciones técnicas y de asesoría frente a los riesgos identificados en la vereda Susumuco del municipio de Guayabetal. Desde 2020 ha realizado visitas e

² Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”.

³ Expediente digital, archivo “04AUTOADMISORIOYOINADMISORIO.pdf”.

inspecciones al lugar, incluyendo la vivienda de la señora Sara María Laitón de Pacheco, recomendando la reubicación y remitiendo los informes a las autoridades competentes⁴.

10. Preciso que los informes de inspección ocular del 18 de noviembre de 2020 y del 30 de diciembre de 2021, así como las actas técnicas levantadas en campo, fueron remitidos oportunamente al municipio de Guayabetal, al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo -CMGR-, a la Secretaría de Hábitat del departamento de Cundinamarca y a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía -Corporinoquia-, dejando las constancias de envío físico y electrónico, para la trazabilidad de su gestión. Igualmente, aclaró que en las visitas se dejó constancia del riesgo de colapso de la vivienda de la accionante y se recomendó la aplicación del principio de precaución, ante la amenaza grave para la vida e integridad de los ocupantes.

11. Aclaró que no tiene competencia para ejecutar obras ni ordenar reubicaciones, ya que estas funciones corresponden al municipio como primer responsable, conforme a la Ley 1523 de 2012. Señaló que no ha recibido solicitud formal de apoyo por parte del municipio ni se ha demostrado que la capacidad del ente territorial haya sido superada. En esa línea, invocó los artículos 14 y 54 de la Ley 1523 de 2012 para reiterar que la responsabilidad primaria de implementar medidas recae en la administración municipal, la cual debe contar con un fondo territorial de gestión del riesgo para atender emergencias. Resaltó que la UAEGRD actúa como ente de apoyo técnico, pero no sustituye las competencias del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -CMGRD- ni del municipio de Guayabetal.

12. Frente a las pretensiones de la accionante, sostuvo que no ha vulnerado ningún derecho fundamental y ha actuado dentro del marco de su misionalidad. Por lo tanto, solicitó su desvinculación del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva.

13. Sobre esto último, añadió que la Corte Constitucional, en sentencias como la T-1001 de 2006, ha señalado que la legitimación en la causa por pasiva requiere una relación directa con el daño alegado, lo cual no ocurre en

⁴ Expediente digital, archivo "06CONTESTACION.pdf".

este caso. Por ello, insistió en que las medidas de reubicación y reconstrucción no están en su esfera competencial, correspondiendo dichas actuaciones al municipio de Guayabetal como primer responsable.

14. El *Municipio de Guayabetal* intervino para negar cualquier vulneración de derechos y solicitó declarar la improcedencia de la acción. Señaló que no cuenta con una unidad de gestión del riesgo como dependencia formal y que dicha función se ejerce a través de una ingeniera contratada bajo la modalidad de prestación de servicios, sin recursos propios asignados⁵.

15. Aclaró que, según el Registro Único de Damnificados por sismo -RUD-, en agosto de 2023 el predio “El Edén” estaba habitado por la accionante y su esposo, sin que para entonces constara la presencia de otras personas ni el ejercicio de actividades comerciales. En ese sentido, precisó que el registro oficial del RUD identificó únicamente a la señora Sara María Laitón de Pacheco y a su cónyuge, señor Ángel María Pacheco, como integrantes del núcleo familiar afectado, sin que exista soporte documental que acredite la presencia de hijas o nietos de esa pareja en el inmueble.

16. Explicó que no tiene competencia sobre la vía Bogotá-Villavicencio, cuyas obras son responsabilidad exclusiva de la ANI y de Coviandina S.A.S., entes con los que el municipio no tiene vínculo contractual y, si bien reconoció que ha recibido múltiples quejas por afectaciones posiblemente relacionadas con la obra vial, precisó que no puede atribuirse responsabilidad alguna al municipio.

17. Agregó que el colapso del inmueble obedeció, en gran medida, al sismo ocurrido el 17 de agosto de 2023, un hecho de la naturaleza que constituye caso fortuito y eximente de responsabilidad para la administración municipal. Enfatizó que construcciones con licencia y estándares adecuados en el municipio no resultaron afectadas por dicho evento, mientras que edificaciones precarias o sin licencia, como la de la accionante, sí sufrieron daños graves.

⁵ Expediente digital, archivo “08CONTESTACION.pdf”.

18. Citó estudios técnicos, como el de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, que concluyeron que la excavación de túneles sí tuvo impacto geotécnico en la zona donde se ubica el inmueble. No obstante, insistió en que dicho hallazgo compromete a la ANI y a Coviandina S.A.S. como contratantes y ejecutores de la obra pública conocida como “doble calzada Bogotá–Villavicencio”, mas no al municipio, que nunca fue parte en el contrato de concesión.

19. Indicó que el grupo familiar afectado no cumplió los requisitos exigidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- para acceder al subsidio de arrendamiento, pese a haber sido informado al respecto. En ese sentido, explicó que, mediante oficio del 16 de enero de 2025, la Secretaría de Gobierno municipal notificó a la familia sobre los documentos faltantes para acceder al beneficio, los cuales nunca fueron allegados. Por lo tanto, recalcó que nadie puede alegar a su favor su propia culpa o inactividad y que el municipio carece de recursos para otorgar subsidios de arrendamiento o soluciones de vivienda, como lo certificó su Secretaría de Hacienda el 29 de noviembre de 2024.

20. Para finalizar, sostuvo que la accionante acudió a la tutela en un plazo irrazonable y que la vía procesal para reclamar lo pretendido es la acción de responsabilidad civil contra la ANI y Coviandina S.A.S. Así las cosas, ante la existencia de otros mecanismos judiciales, la falta de inmediatez frente a los hechos -que se remontan al año 2015- y la inactividad de la accionante, solicitó negar las pretensiones de la tutela

21. La *Concesionaria Vial Andina S.A.S.– Coviandina S.A.S.* intervino para negar los hechos planteados por la accionante, destacando que no se ha aportado prueba alguna que acredite la propiedad del predio “El Edén” en cabeza de la accionante, ni evidencia técnica que demuestre que los daños alegados sean consecuencia de las obras ejecutadas por la concesionaria⁶.

22. Aclaró que las actividades constructivas más cercanas al lugar de los hechos se limitaron al túnel 3, ubicado a más de 280 metros del inmueble, las

⁶ Expediente digital, archivo “07CONTESTACION.pdf”.

cuales iniciaron en julio de 2017, tiempo después de los presuntos daños que fueron situados por la accionante en el 2015.

23. Narró que, tras la única petición de la accionante, radicada el 15 septiembre de 2021 con el consecutivo RCV-01-2021092104064 y no en septiembre de 2019 como ella lo afirmó, Coviandina S.A.S. realizó una visita técnica a la vivienda y concluyó que los daños atribuidos por la accionante a la obra, en realidad correspondían a deficiencias constructivas propias del inmueble y a su ubicación en una zona inestable, de lo cual dio traslado a la ANI, al Consorcio Metroandina en su calidad de interventor de la obra pública conocida como “doble calzada Bogotá–Villavicencio”, a la Personería del municipio de Guayabetal y al municipio de Guayabetal.

24. Adjuntó (i) reportes técnicos (incluidos estudios de monitoreo de vibraciones generadas por las detonaciones del túnel) que, a su juicio, demuestran que los niveles registrados no tenían la capacidad de causar afectaciones estructurales a las edificaciones cercanas, así como (ii) copia del acta de inicio de la fase de construcción suscrita entre Coviandina S.A.S., la ANI y el Consorcio Metroandina, en su entonces calidad de interventor del proyecto, la cual, respecto de las intervenciones de la unidad funcional 2, da cuenta de que el inicio “quedará sujeto al pronunciamiento que realice la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales”. Informó que, posteriormente, se declaró la inhabitabilidad de la vivienda.

25. Argumentó no estar legitimada en la causa por pasiva, al no ser autoridad competente en materia de gestión del riesgo y sostuvo que no existía prueba de vulneración de derechos fundamentales por su parte. También alegó la falta de cumplimiento del principio de inmediatez, ya que los hechos vulneradores relatados por la accionante ocurrieron más de una década antes de la presentación de la tutela. Finalmente, señaló que las pretensiones formuladas parecían orientadas a obtener beneficios económicos exclusivamente y, por lo tanto, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción.

26. Por último, la *Agencia Nacional de Infraestructura – ANI* aclaró que la fase de construcción del Contrato de Concesión número 005 de 2015 inició el

15 de septiembre de 2016 y, específicamente, las obras del túnel 3, ubicado en la Unidad Funcional 2, comenzaron el 7 de julio de 2017, según el Plan de Obras número 14 aprobado por la entidad⁷.

27. Preciso que su papel dentro del contrato se limita a la planeación, estructuración, adjudicación, seguimiento y supervisión del cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario, sin que ello implique la ejecución directa de las obras ni la atención de reclamaciones individuales de terceros afectados.

28. Explicó que antes de iniciar las obras se realizaron estudios técnicos, incluyendo análisis de vibraciones, los cuales indican que las grietas y daños en la vivienda existían previamente a la obra, sin que haya evidencia de que el proyecto vial los hubiera causado.

29. También indicó que su función se ciñe a la supervisión del contrato, por lo que no se le puede imputar responsabilidad directa en los daños físicos ocasionados, los cuales, de imputarse a la obra, corresponderían exclusivamente al concesionario. Por esta razón, sostuvo que la eventual responsabilidad frente a los perjuicios que alegan los terceros corresponde al concesionario, en virtud de las obligaciones contractuales derivadas del Contrato 005 de 2015.

30. Así mismo señaló que la tutela no era el mecanismo adecuado para resolver este tipo de conflictos, puesto que la accionante bien puede acudir al proceso de responsabilidad contractual para un análisis probatorio detallado. En este sentido, advirtió que no existe una amenaza o vulneración actual de derechos fundamentales atribuible a la ANI y que la acción constitucional no puede convertirse en un medio para el reconocimiento de eventuales indemnizaciones patrimoniales. Por lo anterior, solicitó que se declarara improcedente la tutela y que se excluyera a la ANI del proceso, dejando la responsabilidad en manos del concesionario conforme a la normativa vigente.

⁷ Expediente digital, archivo "09CONTESTACION.pdf".

31. Así, en el trámite de la acción de tutela surtido ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Guayabetal, se remitieron los siguientes estudios, informes de visita y reportes técnicos:

Tabla 1. *Relación de estudios o reportes aportados en el trámite de tutela en instancia*

Entidad	Estudio o reporte aportado	Conclusiones y recomendaciones del estudio o reporte
Concesionaria Vial Andina S.A.S.	Acta de vecindad 297 del 7 de febrero de 2018	Describió composición de la vivienda, en la que se dejó constancia de múltiples fisuras tanto en la fachada, como en pisos y paredes.
Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Cundinamarca	Informe de inspección ocular del 27 de noviembre de 2020	Practicada en virtud de denuncias sobre explotación minera en la Quebrada Susumuco y riesgos en el sendero peatonal de acceso. Se evidenciaron desprendimientos de material, riesgo de caída y difícil tránsito, así como excavaciones irregulares en el talud para ingreso de maquinaria sin autorización. Se recomendó al CMGRD de Guayabetal coordinar con el concesionario vial una solución segura para el paso peatonal, señalizar el sendero, verificar licencias mineras y ambientales y reportar a la UAEGRD en 30 días las acciones adoptadas. Se recordó que, conforme a la Ley 1523 de 2012, el municipio es el responsable directo de la gestión del riesgo y debe contar con un fondo exclusivo para ello. Se aclaró que el informe tenía carácter observacional, no técnico, y buscaba orientar medidas preventivas bajo el principio de

		precaución.
Concesionaria Vial Andina S.A.S.	Acta de vecindad 297 del 2 de febrero de 2021	Dio cuenta de una afectación mayor a la descrita en el acta de vecindad del 7 de febrero de 2018, dejando constancia de una grieta en la entrada del baño con una dilatación de 3 centímetros, pudiéndose observar desprendimiento de la sección del baño del sistema estructural de la casa.
Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Cundinamarca	Informe de inspección ocular 2021150784 del 9 de febrero de 2021	Se evidenció un deterioro grave en la vivienda de Sara María Laitón de Pacheco, que comprometía su estabilidad, y por lo cual recomendó al CMGRD gestionar la reubicación inmediata de la señora Laitón por alto riesgo. Al respecto, la UAEGRD recordó que, conforme a los artículos 14 y 54 de la Ley 1523 de 2012, los municipios son responsables directos de la gestión del riesgo y deben contar con fondos exclusivos para su atención. Aclaró que el informe era un mero reporte de visita ocular y no constituía un estudio técnico detallado, aun cuando destacó que se basó en observaciones directas y testimonios de la comunidad y de autoridades locales con el propósito de orientar decisiones a corto y mediano plazo que permitan prevenir y mitigar riesgos. En todo caso, enfatizó que, de acuerdo con el principio de precaución, la ausencia de certeza científica no debe impedir la adopción de medidas inmediatas para proteger la vida, los bienes y el entorno. Dispuso trasladar el informe al CMGRD, a la Personería del municipio de Guayabeta y a la Secretaría de Vivienda Departamental para seguimiento y adopción de medidas de mitigación.
Concesionaria	Análisis de	El informe técnico concluyó que las

Vial Andina S.A.S.	vibraciones generadas por voladuras en el túnel 3 y su influencia sobre viviendas cercanas al túnel realizado por Petroblast S.A.S. el 19 de julio de 2021	vibraciones generadas por las voladuras efectuadas en el túnel 3, antes de las fallas Susumuco y Susumuco 2, se mantuvieron dentro de los límites seguros establecidos por la Norma Alemana DIN 4150 (5 mm/seg para frecuencias mayores a 10 Hz), por lo que no se evidenciaron niveles que pudieran causar daños en las viviendas cercanas. Asimismo, determinó que la última voladura, realizada después de la abscisa K66+050 y próxima al contacto con la falla Susumuco, no generó afectaciones estructurales, dado que a partir de ese punto la excavación continuó por medios mecánicos, lo que redujo significativamente la vibración en los sectores 1 y 2. Como recomendaciones, el estudio sugirió efectuar monitoreos de vibraciones producidas por el tráfico vehicular pesado en los sectores mencionados, a fin de establecer su posible impacto sobre las viviendas y los taludes adyacentes y realizar análisis geológicos, geotécnicos y geodinámicos detallados en dichas zonas, considerando su ubicación entre las fallas geológicas Susumuco y Susumuco 1.
Concesionaria Vial Andina S.A.S.	Acta de cierre del acta de vecindad del predio “El Edén” del 5 de octubre de 2021 – Registro de visitas 724	Informó sobre el proceso de verificación adelantado en el predio, en el que se registraron algunas afectaciones producto de un deslizamiento de tierra ubicado a un costado. Así mismo se socializó el resultado del estudio de vibraciones en donde se concluye que las detonaciones no afectaron los predios. La accionante se negó a firmar el acta de cierre por encontrarse en desacuerdo con lo concluido e informado.

3. Decisión objeto de revisión

32. El Juzgado Promiscuo Municipal de Guayabetal profirió sentencia el 21 de marzo de 2025⁸, mediante la cual negó por improcedente la acción de tutela presentada por la señora Sara María Laitón de Pacheco, al considerar que no se cumplía el principio de subsidiariedad, dado que, según precisó, la controversia debía ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el medio de control de responsabilidad extracontractual del Estado, previsto en el artículo 90 de la Constitución Política.

33. Señaló que, aunque la accionante puso en conocimiento de distintas entidades los deterioros que venía sufriendo su vivienda y solicitó medidas de intervención, la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para ordenar su reubicación ni la adjudicación de una nueva vivienda. Esto, porque la tutela no puede sustituir los procesos ordinarios ni convertirse en un mecanismo alternativo de reparación patrimonial.

34. El despacho reconoció que existen informes y visitas técnicas que evidencian riesgos estructurales en la vivienda de la accionante y la necesidad de adoptar medidas de protección, pero aclaró que tales antecedentes no habilitan al juez de tutela para acceder a las pretensiones solicitadas, pues el medio judicial adecuado, insistió, corresponde al contencioso administrativo.

35. No obstante, exhortó al municipio de Guayabetal para que informe a la accionante sobre futuros proyectos de vivienda que le permitan acceder a una solución habitacional en condiciones de seguridad y dignidad, siempre que cumpla con los requisitos legales para ello.

36. En consecuencia, negó el amparo solicitado respecto de los derechos a la vivienda digna, la salud, la vida, el trabajo y la igualdad, reiterando que el mecanismo de la tutela es autónomo, subsidiario y sumario y que, por tanto, no puede reemplazar los medios judiciales ordinarios diseñados para resolver de manera definitiva las controversias sobre responsabilidad patrimonial del Estado.

⁸ Expediente digital, archivo “10AUTONOTIFICACIÓNSENTENCIA.pdf”.

37. La anterior decisión no fue impugnada.

4. Actuaciones de esta Corte en sede de selección y revisión

38. A través del Auto del 28 de agosto de 2025⁹ la presente solicitud de tutela se escogió para revisión tras encontrar acreditados criterios de selección objetivo (posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional) y subjetivo (urgencia de proteger un derecho fundamental) que ameritaban su selección para revisión. Finalmente, el 12 de septiembre siguiente, el expediente fue repartido a la Sala Cuarta de Revisión, presidida por el magistrado ponente.

4.1. Pruebas recaudadas y vinculaciones

4.1.1. Primer auto de vinculaciones y pruebas

39. Mediante Auto del 26 de septiembre de 2025¹⁰ el magistrado sustanciador ordenó la vinculación de terceros con interés¹¹ y decretó pruebas con la intención de complementar los elementos de juicio obrantes. Ello permitió la obtención de las siguientes respuestas:

Tabla 2. *Informes en sede de revisión – Auto del 26 de septiembre de 2025*

Interviniente	Informe rendido
---------------	-----------------

⁹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte SALA 8-2025- AUTO DE SALA DE SELECCIÓN DEL 28 DE AGOSTO DE 2025- NOTIFICADO EL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2025.pdf”.

¹⁰Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Expediente_T-11.131.815_- _Auto_decreta_pruebas_y_vinculaciones.pdf”.

¹¹ Ordenó la vinculación de las siguientes entidades como terceros con interés: (i) la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, (ii) el Consorcio Metroandina -conformado por las sociedades Ingeandina Consultores de Ingeniería S.A.S. y Grupo Metro Colombia S.A.S.-, en su calidad de interventor del Contrato de Concesión número 005 de 2015, (iii) el Departamento de Cundinamarca y (iv) el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sara María Laitón de Pacheco	<u>Primer informe:</u> En un primer informe rendido el 3 de octubre de 2025¹² manifestó que su vínculo con el inmueble denominado “El Edén”, ubicado en la vereda Susumuco (kilómetro 67+720) del municipio de Guayabetal, Cundinamarca, es el de propietaria, en virtud del cual ha ejercido posesión quieta, pública e ininterrumpida por más de 43 años. Indicó que dentro de dicho predio construyó la vivienda familiar en la que residía junto con su esposo -también persona de la tercera edad-, sus hijas y cuatro nietos niños, niñas y adolescentes, consolidando allí el patrimonio y arraigo de su núcleo familiar. Explicó que, desde el colapso total de su vivienda en diciembre de 2024, su familia y ella se vieron forzadas a abandonar el predio y buscar refugio en una vivienda en arriendo, ubicada en la Finca La Floresta, vereda Susumuco (kilómetro 57+500) del mismo municipio. Señaló que el canon mensual de arrendamiento se cubre con grandes dificultades, sin recibir ningún tipo de subsidio o apoyo estatal, lo que ha afectado profundamente su estabilidad económica. Indicó que en el predio “El Edén” desarrollaba, junto con su familia, las actividades económicas que garantizaban su sustento: una tienda de víveres y un negocio de venta de muebles (camas, sillas, comedores y armarios). Dichos negocios aseguraban los ingresos familiares que les permitían atender las necesidades básicas de ocho personas. Tras la destrucción de la vivienda, perdió completamente sus fuentes de ingreso y actualmente subsiste de trabajos informales esporádicos y del apoyo ocasional de vecinos y familiares. Aclaró que ni ella ni su esposo son beneficiarios de programas sociales en el ámbito municipal, departamental o nacional y que no han recibido ayuda, subsidio, compensación o reubicación por parte de la ANI, el municipio de Guayabetal ni “gestión del riesgo”, pese a la pérdida total del inmueble y de los medios de subsistencia.
-------------------------------------	---

¹² Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte CONTESTACION CORTE CONSTITUCIONAL.pdf”.

	Relató que los daños estructurales en la vivienda se hicieron evidentes desde el año 2015, coincidiendo ello con el inicio de las obras de la doble calzada Bogotá - Villavicencio, ejecutadas frente a su propiedad. Señaló que el deterioro fue progresivo y que las voladuras con explosivos, excavaciones profundas y movimientos de tierra asociados a la construcción de túneles y puentes generaron vibraciones constantes que provocaron el agrietamiento y posterior colapso de la vivienda, situación que advirtió a las autoridades desde el año 2019. Sostuvo que presentó solicitudes de intervención ante Coviandina S.A.S., la ANI y el municipio de Guayabetal, acompañadas de actas de vecindad e informes técnicos, sin que se adoptaran medidas efectivas para estabilizar el terreno o mitigar el riesgo. Indicó que, debido a su condición económica, no ha promovido acciones judiciales adicionales a la presente tutela, por cuanto no cuenta con los recursos para asumir los costos de un proceso ordinario de reparación. Finalmente, expuso que actualmente vive con su esposo, sus hijas y sus cuatro nietos niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad y precariedad, dependiendo de la solidaridad de terceros. Señaló que la pérdida del predio ha afectado gravemente su salud física y emocional, así como la de los niños, niñas y adolescentes, al privarlos de su hogar y su entorno de seguridad. Concluyó solicitando a esta Corporación el amparo de sus derechos fundamentales, advirtiendo que cada día que transcurre en tales condiciones constituye una nueva forma de revictimización y una afrenta a su dignidad humana. <u>Segundo informe:</u> En informe adicional de la misma fecha¹³ la señora Laitón de Pacheco afirmó tener 69 años y vivir con su esposo Ángel María Pacheco Hurtado de 70 años, una hija y dos nietos. Agregó que la afectación en su vivienda tuvo lugar desde el 2018, lo que a su juicio coincide con el inicio de la construcción de los túneles de la obra pública conocida como
--	---

¹³ Expediente digital, archivo "Anexo secretaria Corte Respuesta a Tutela.pdf".

	“doble calzada Bogotá–Villavicencio”, situación que se agravó conforme avanzaba la obra y que fue comunicada a Coviandina S.A.S., a la ANI, al municipio de Guayabetal y a “gestión del riesgo”, quienes pese a haber visitado al predio, no brindaron solución alguna. Indicó que por el riesgo de colapso de la vivienda ubicada en el predio “El Edén”, ella y su familia se vieron en la obligación de salir de su vivienda, obteniendo un subsidio de arrendamiento por parte de “gestión del riesgo” por tres meses y por valor de \$280.000, subsidio que nunca más volvió a ser reconocido. Resaltó que el estado de vulnerabilidad y abandono en que se encuentra fue provocado por el Estado y la concesionaria. Finalmente, informó que en la vivienda afectada funcionaba una tienda y una venta de muebles artesanales, actividades de las cuales dependía el sostenimiento familiar y que le generaba un aproximado de \$2.500.000 como ingreso mensual. Al respecto, explicó que actualmente depende económicamente de su hija Jhoana del Carmen Pacheco Laitón, quien labora para el municipio de Guayabetal.
Municipio de Guayabetal	En informe rendido el 3 de octubre de 2025¹⁴ el alcalde del municipio señaló que, tras revisar los archivos de la administración, no se encontraron respuestas ni actuaciones previas relacionadas con los informes de inhabitabilidad del predio “El Edén” remitidos por la UAEGRD, salvo un oficio del 15 de marzo de 2021, en el que la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de ese municipio solicitó a la ANI una inspección técnica, sin constancia de respuesta alguna. Expuso que, con ocasión del sismo del 17 de agosto de 2023, el municipio gestionó subsidios de arrendamiento autorizados por la UNGRD, entre ellos uno para la señora Sara María Laitón de Pacheco. Dicho apoyo se concedió por tres meses (septiembre a noviembre de 2023), pero no se prorrogó por falta de respuesta de la beneficiaria a observaciones documentales y

¹⁴ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte ACCION DE TUTELA No. expediente T11.131.815 SARA LAITON.pdf”.

	por haber cesado la calamidad pública número 059 de 2023 al momento del trámite. Agregó que adelantó gestiones ante el departamento de Cundinamarca para la reubicación o mejoramiento de viviendas afectadas, dentro de las cuales se practicó una visita técnica en enero de 2025, con ocasión de la cual se constató el abandono y colapso estructural de la vivienda ubicada en el predio “El Edén”. En cuanto a los programas de asistencia social, explicó que el municipio, por ser de sexta categoría, no cuenta con programas propios de apoyo económico o habitacional, pero participa en la articulación y focalización de los siguientes programas nacionales y departamentales: (i) <i>Colombia Mayor</i>: dirigido a adultos mayores sin pensión ni ingresos estables, (ii) <i>Años Dorados</i>: estrategia municipal orientada exclusivamente al acompañamiento social y recreativo de adultos mayores, (iii) <i>Programa personas con discapacidad</i>: programa departamental para apoyo parcial en alimentación o transporte, del cual no es beneficiaria la accionante, y (iv) <i>Programa persona mayor</i>: programa departamental dirigido a adultos mayores en condición de vulnerabilidad. Finalmente, precisó que la señora Laitón de Pacheco está inscrita en el primero de los programas de asistencia social referidos, pero no ha sido seleccionada como beneficiaria, además de no figurar como receptora de los subsidios municipales de arrendamiento durante 2025 por no haber presentado solicitud alguna en ese sentido. Sobre los daños reportados en la vereda Susumuco, afirmó que existen otros registros en el informe de la UNGRD de 2023 elaborado como consecuencia del sismo ocurrido el 17 de agosto del mismo año, pero que el municipio no tiene competencia ni responsabilidad sobre la obra nacional “Doble Calzada Bogotá–Villavicencio”, ni dispone de información técnica que vincule los daños alegados con su ejecución. Por último, aclaró que no cuenta con copia del estudio de la
--	---

	Sociedad Colombiana de Ingenieros al que se refirió en su contestación en primera instancia y que las apreciaciones técnicas contenidas en esa respuesta inicial fueron hipotéticas, sustentadas en factores como el sismo de 2023, la posible falta de licencia de construcción y las condiciones estructurales precarias de la vivienda. Mencionó que el informe de Corporinoquia de 34 páginas recoge parte de estas observaciones, sin establecer una conclusión definitiva sobre las causas del colapso.
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	En informe rendido el 7 de octubre de 2025¹⁵ dio cuenta de las consultas internas efectuadas ante las áreas de Subdirección General, la Subdirección de Reducción de Riesgo, la Subdirección para el Manejo de Desastres y la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo. A partir de tales consultas pudo recabar la siguiente información: i) <i>Subdirección General</i>: tras revisar sus bases de datos, archivos institucionales y sistemas de radicación, no se encontró registro alguno de comunicaciones, solicitudes de apoyo o remisiones provenientes de la UAEGRD o del municipio de Guayabetal relacionadas con la situación de riesgo del predio “El Edén”, ni en el marco del contrato de obra pública ejecutado por Coviandina S.A.S. y la ANI. Precisó que la entidad no ha realizado visitas presenciales ni al predio “El Edén” ni a la vereda Susumuco, por cuanto no se ha determinado competencia directa ni eventual intervención subsidiaria de la UNGRD frente al caso consultado. En consecuencia, no obran actas, informes técnicos o registros de inspección ocular relacionados con dicho asunto. De igual forma, indicó que no existen antecedentes de requerimientos formales dirigidos por la UNGRD a la ANI o a Coviandina S.A.S. solicitando información, explicaciones o medidas de mitigación sobre las afectaciones reportadas en la vereda Susumuco o en el

¹⁵ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte CONTESTACION TUTELA - SARA MARÍA LAITÓN DE PACHECO.pdf”.

inmueble de la accionante.

Finalmente, concluyó que el caso no corresponde al ámbito competencial de la Unidad, al tratarse de una situación derivada de la ejecución de una obra pública a cargo de la ANI y de la concesionaria Coviandina S.A.S. Además, no existe antecedente alguno de comunicación o solicitud previa de la UAEGRD, del municipio o de la afectada, que habilitara la intervención subsidiaria de la entidad nacional, por lo que, insistió, el asunto recae en la órbita de las autoridades responsables del proyecto vial.

ii) Subdirección de Reducción de Riesgo: informó que, conforme al reporte del grupo de trabajo “Banco de Proyectos” adscrito a la Subdirección de Reducción del Riesgo, no existen proyectos radicados por el municipio de Guayabetal ante el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –FNGRD– relacionados con obras de mitigación en el predio “El Edén”, ubicado en la vereda Susumuco, ni solicitudes de cofinanciación por parte de dicha entidad territorial. En relación con el Convenio Interadministrativo 9677-CV020-049-2023 suscrito con la ANI, precisó que su objeto se limita exclusivamente a la atención de dos puntos críticos sobre la vía Bogotá–Villavicencio (PK64+400 y PK58+800), sin comprender actuaciones sobre el predio “El Edén” ni sobre las zonas mencionadas en la acción de tutela. Indicó que la situación de riesgo descrita por la señora Sara María Laitón de Pacheco no corresponde al ámbito competencial ni operativo directo de la Subdirección de Reducción del Riesgo, cuya intervención se restringe a los puntos críticos señalados en el convenio vigente con la ANI. Por tal motivo, la Subdirección consideró que la respuesta institucional al requerimiento judicial debía ser liderada por otra área misional de la UNGRD, encargada de la atención de emergencias o del seguimiento a las calamidades públicas declaradas.

iii) Subdirección para el Manejo de Desastres: explicó que la Ley 1523 de 2012 atribuye responsabilidad directa a los

	alcaldes y gobernadores en la continuidad de los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres dentro de sus jurisdicciones. Estos deben contar con consejos territoriales de gestión del riesgo, planes de gestión y estrategias de respuesta, así como con un fondo territorial de gestión del riesgo que garantice la financiación de las acciones correspondientes. La UNGRD, conforme al artículo 18 de la citada ley, actúa como entidad articuladora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD–, pero sin subrogar las competencias territoriales, salvo cuando se acredite la insuficiencia de capacidades locales, en aplicación del principio de subsidiariedad. Aclaró que la obligación de realizar estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo y de incorporar los resultados en el ordenamiento territorial recae sobre los entes territoriales, conforme al Decreto 1807 de 2014. En consecuencia, corresponde al municipio de Guayabetal, con el apoyo de la autoridad ambiental competente, caracterizar las zonas de riesgo y determinar su mitigabilidad. En todo caso, destacó que, en relación con la situación del predio “El Edén”, la UAEGRD no puso en conocimiento de la UNGRD el riesgo que enfrentaba la vivienda de la accionante. Respecto a las visitas presenciales, informó que la UNGRD no ha realizado inspecciones en el predio “El Edén” ni en la vereda Susumuco, dado que sus funciones son de dirección y coordinación del sistema, más no de ejecución operativa. Sobre la relación con la ANI y Coviandina S.A.S. indicó que, en cumplimiento del Decreto 2157 de 2017, que obliga a las entidades públicas y privadas con actividades susceptibles de generar riesgo a formular e implementar su Plan de Gestión del Riesgo de Desastres (PGRDEPP), la UNGRD, mediante oficio 20258E10428 del 2 de julio de 2025, requirió a la señora Nidia Luz Ángela Sierra Oliveros, representante de la concesión Vía al Llano, para que informara sobre las medidas de mitigación adoptadas frente a las afectaciones registradas en la vía Bogotá-Villavicencio. Finalmente, señaló que la UNGRD contempla apoyos
--	--

humanitarios y subsidios temporales de arrendamiento, regulados por la Resolución 0483 de 2023, cuyo otorgamiento se encuentra supeditado a la información y documentación remitida por los entes territoriales y a la verificación de los requisitos establecidos en dicha normativa. Al respecto, precisó que ni el municipio de Guayabetal ni el departamento de Cundinamarca han solicitado apoyo alguno en materia de subsidios de arrendamiento o reubicación temporal, y reiteró que la gestión de estos programas corresponde inicialmente a las autoridades locales, con el acompañamiento subsidiario de la UNGRD cuando sea procedente.

iv) Subdirección para el Conocimiento del Riesgo: precisó sus competencias legales, recordando que la Ley 1523 de 2012 creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SNGRD- y asignó a la UNGRD funciones de coordinación, formulación y ejecución de la política pública en la materia. Explicó que la responsabilidad principal en la gestión del riesgo recae en los municipios y departamentos, siendo la actuación de la UNGRD complementaria y sujeta a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

En relación con la obra de infraestructura “doble calzada Bogotá–Villavicencio”, indicó que la ANI y Coviandina S.A.S. deben formular planes de gestión del riesgo conforme al Decreto 2157 de 2017, identificando y mitigando riesgos derivados de la construcción y operación vial. La Subdirección informó no haber recibido comunicaciones de la UAEGRD de Cundinamarca sobre la situación de la señora Sara María Laitón, ni haber realizado visitas o solicitudes de información a la ANI o Coviandina por las afectaciones en la vereda Susumuco. Finalmente, precisó que los programas de reubicación temporal, subsidio de arrendamiento y apoyo humanitario no son de su competencia, correspondiendo su gestión a la Subdirección para el Manejo de Desastres.

Culminó su informe oponiéndose a las pretensiones al

	considerar improcedente la tutela, argumentando que no ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues brindó respuesta de fondo a la peticionaria y carece de competencia para ejecutar directamente las medidas solicitadas. Sostuvo que, conforme al Decreto Ley 4147 de 2011 y la Ley 1523 de 2012, su función se limita a coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), mientras que las autoridades competentes para adoptar medidas de reducción del riesgo y reubicación son los alcaldes y los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo. Explicó que la atención a desastres debe iniciarse en el ámbito municipal, con apoyo progresivo de las instancias departamentales y nacionales solo cuando se supera la capacidad local, previa remisión de la documentación exigida —como actas del Consejo Municipal, decreto de calamidad pública, informe EDAN, plan de acción específico y registro de damnificados—, la cual, para este caso, no ha sido aportada. En consecuencia, no están dadas las condiciones para la intervención material de la UNGRD, siendo responsabilidad inicial del municipio la atención, diagnóstico y ejecución de los planes de reubicación. Por todo lo anterior, concluyó la improcedencia de la tutela por inexistencia de una conducta activa u omisiva atribuible a la Unidad que genere vulneración o amenaza de derechos fundamentales, conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (SU-975 de 2003 y T-130 de 2014), la cual exige la existencia de un hecho concreto para configurar la procedencia del amparo. Sostuvo además la falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no es la autoridad responsable de las actuaciones reclamadas, siguiendo lo señalado en los Autos 289 de 2001 y 115 de 2005 y en la Sentencia T-519 de 2001.
Agencia Nacional de Licencias Ambientales	En el informe rendido el 15 de octubre de 2025 ¹⁶ la jefe de la oficina asesora jurídica de la ANLA indicó que el proyecto “Doble Calzada Bogotá–Villavicencio, tramo Chirajara–Bijagual” cuenta con licencia ambiental únicamente

¹⁶ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte 20251410863271_93081.pdf”.

	para su fase constructiva, de modo que la operación y mantenimiento de la vía no hacen parte del ámbito de control ambiental a cargo de la entidad. Precisó que la vivienda de la accionante se encuentra ubicada sobre la antigua calzada, por fuera del área licenciada y del derecho de vía correspondiente al proyecto, razón por la cual no se incluye dentro de la zona de influencia ambiental bajo seguimiento de la ANLA. Expuso que la entidad no recibió solicitudes ni quejas directas de la señora Laitón de Pacheco, aunque la Personería del municipio de Guayabetal presentó tres comunicaciones en el año 2021 en las que advertía posibles afectaciones estructurales en viviendas de la vereda Susumuco. Frente a dichas comunicaciones, la ANLA respondió formalmente y participó en una reunión convocada por la Personería junto con las autoridades locales y Coviandina S.A.S., dejando constancia de las actuaciones adelantadas en el expediente administrativo de la licencia ambiental. Indicó que, en cumplimiento de las medidas del Plan de Gestión Social establecidas en la licencia, la concesionaria Coviandina S.A.S., elaboró actas de vecindad inicial y de cierre respecto del predio “El Edén”, en las cuales se registraron fisuras y daños estructurales preexistentes. La propietaria no suscribió el acta de cierre por estar en desacuerdo con la conclusión técnica que atribuía los deterioros a condiciones naturales del terreno y no a la ejecución de las obras. También señaló que esa autoridad ambiental analizó los informes de cumplimiento ambiental y determinó que no existe evidencia técnica que permita establecer un nexo causal entre las obras de la doble calzada y los daños reportados en la vivienda, los cuales podrían obedecer a la inestabilidad geológica propia del corredor vial y a deficiencias estructurales del inmueble. Por tal razón, la ANLA no formuló requerimientos adicionales a la concesionaria, al no constatarse incumplimientos en las obligaciones ambientales. Agregó que en los estudios geotécnicos del proyecto se identificaron diversas fallas geológicas en el corredor, entre
--	--

	ellas la de “Susumuco”, caracterizada por alta susceptibilidad a deslizamientos y movimientos en masa. Con fundamento en dichos estudios, la entidad concluyó que el predio afectado se encuentra en una zona con condiciones naturales de inestabilidad que explican las afectaciones observadas, sin que estas puedan atribuirse a las excavaciones o estructuras de los túneles y taludes del proyecto. Finalmente, aclaró que no ha recibido informes de riesgo, inhabilitación o solicitudes formales de intervención por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca ni de otras autoridades competentes. En consecuencia, sostuvo que las circunstancias descritas por la accionante corresponden al ámbito de actuación de las autoridades municipales y departamentales de gestión del riesgo y no a la competencia técnica de la ANLA, que se limita al control ambiental de las obras licenciadas dentro del proyecto vial.
Sociedad Colombiana de Ingenieros	En el informe remitido el 20 de octubre de 2025¹⁷ la directora ejecutiva de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, SCI, informó que la entidad suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 01905 de 2019 con el Instituto Nacional de Vías –INVIAS–, cuyo objeto fue realizar acompañamiento técnico y científico para evaluar las inestabilidades geológicas entre los kilómetros 58 y 64 de la vía Bogotá–Villavicencio y determinar sus causas principales. Señaló que el estudio, elaborado junto con las universidades de Los Andes, Javeriana y La Gran Colombia, tuvo un carácter estrictamente científico y no pericial, por lo que no puede ser utilizado como prueba en procesos judiciales ni constituye un dictamen vinculante. Precisó que el informe se estructuró en tres volúmenes: el primero contiene conceptos técnicos solicitados por el INVIAS y la ANI; el segundo analiza las causas probables de inestabilidad entre el kilómetro 58 y 64 y a nivel regional del tramo del km 58 a escala local de la cabecera municipal de Guayabetal, de la vía Bogotá - Villavicencio; y el tercero

¹⁷ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte DESCI-25-1598 Rta a OFICIO OPTB-407-2025 Expediente T-11.131.815.pdf”.

	desarrolla estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en el tramo comprendido entre los puntos de referencia 40 y 70. Indicó que el estudio no abarcó la vereda Susumuco ni el predio “El Edén”, pues no se contempló la revisión de afectaciones puntuales en viviendas ni su estado estructural, ni se realizaron inspecciones oculares a dichos inmuebles. Sostuvo que el informe fue remitido mediante oficio del 28 de febrero de 2020 al Ministerio de Transporte, al INVIAS y a la Agencia Nacional de Infraestructura, y que su contenido incluye información confidencial sujeta a reserva contractual. Adicionalmente, la SCI envió conceptos técnicos complementarios al INVIAS con recomendaciones sobre el estado del relleno y la propuesta de viaducto en el kilómetro 58. Finalmente, aclaró que las conclusiones del estudio se limitan a identificar los procesos de inestabilidad de las laderas del corredor vial y no atribuyen los daños de la vivienda de la accionante a la obra pública, toda vez que dicha relación no fue objeto del contrato.
Defensoría del Pueblo	En el informe remitido el 20 de octubre de 2025¹⁸ la Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo presentó a la Corte Constitucional la información consolidada sobre las actuaciones adelantadas por la entidad en relación con la situación de la señora Sara María Laitón de Pacheco. Indicó que la información se obtuvo de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- y la Defensoría Regional Cundinamarca. Señaló que la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas registró una solicitud presentada el 9 de agosto de 2021 por la señora Sara María Laitón de Pacheco, identificada con el número 2021054390, relacionada con la necesidad de atención médica especializada en endocrinología y oftalmología por diagnóstico de diabetes mellitus insulino dependiente. Explicó que la gestión defensorial se realizó oportunamente y el caso fue cerrado, sin que existan otras quejas o solicitudes de acompañamiento formuladas por la señora Sara María Laitón

¹⁸ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Respuesta Corte Exp T-11.131.815.pdf”.

	de Pacheco, su familia o la comunidad de la vereda Susumuco. Precisó que, según información del Sistema de Alertas Tempranas, no se han emitido alertas, informes de seguimiento o pronunciamientos específicos sobre la situación de la vereda Susumuco, municipio de Guayabetal, por lo que no existen antecedentes de advertencias preventivas en relación con los hechos objeto de la presente tutela. Añadió que, conforme al informe conjunto de las defensorías Delegada para los DESC y Regional Cundinamarca, la entidad puede promover mesas de trabajo interinstitucionales con la Procuraduría General de la Nación para el seguimiento de las medidas adoptadas, aunque advirtió que su efectividad depende de la voluntad política y presupuestal de las autoridades competentes. En tal sentido, solicitó a la Corte Constitucional precisar las competencias concurrentes de la Nación, el departamento, el municipio y las corporaciones autónomas, dada la limitada capacidad de gestión de los municipios de sexta categoría como Guayabetal. Informó que los días 8 y 9 de octubre de 2025 se efectuó una visita presencial al predio “El Edén” y a la vivienda actual de la accionante y su familia. Como resultado, se constató el colapso total de la vivienda original, ubicada en zona de alta pendiente e inestabilidad geotécnica, lo que obligó a la familia a trasladarse a una casa arrendada en condiciones precarias, con deficiencias de saneamiento, suministro irregular de agua y carencias estructurales. Señaló que los ingresos del núcleo familiar no superan los \$400.000 mensuales, monto insuficiente para acceder a una vivienda digna. Concluyó que las condiciones verificadas configuran una vulneración estructural de los derechos a la vivienda digna, al mínimo vital y a la vida en condiciones de dignidad. En atención a lo anterior, la Defensoría del Pueblo formuló recomendaciones específicas, entre ellas: (i) disponer la reubicación prioritaria e inmediata de la familia en un predio seguro con acompañamiento técnico y jurídico; (ii) otorgar apoyo humanitario temporal, incluidos subsidio de arrendamiento, asistencia psicosocial y acceso garantizado a servicios públicos; (iii) intervenir el terreno de “El Edén” con
--	---

	apoyo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para mitigar riesgos geotécnicos; (iv) establecer un plan de seguimiento semestral articulado entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales y (v) asegurar que la solución definitiva cumpla los estándares de habitabilidad, accesibilidad, asequibilidad y adecuación cultural definidos por la jurisprudencia constitucional. Finalmente, la entidad concluyó que la familia de la señora Laitón se encuentra en una situación de vulnerabilidad estructural que exige una respuesta inmediata y coordinada del Estado para restablecer condiciones de seguridad, dignidad y habitabilidad mediante la reubicación y el acompañamiento interinstitucional.
Concesionaria Vial Andina S.A.S.	En el informe remitido el 21 de octubre de 2025¹⁹ la Concesionaria Vial Andina S.A.S. –Coviandina– indicó que actúa como concesionario del proyecto “IP Chirajara–Fundadores”, en virtud del Contrato de Concesión 005 de 2015 suscrito con la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, cuyo objeto comprende la construcción, operación y mantenimiento del corredor vial Bogotá–Villavicencio. Señaló que el contrato se desarrolla en cuatro etapas y que actualmente se encuentra en la fase de operación y mantenimiento iniciada el 31 de julio de 2023, tras la entrega de la última unidad funcional. Precisó que, conforme con el Apéndice Técnico 7 del contrato, antes del inicio de las obras se elaboraron actas de vecindad en los predios aledaños con el fin de registrar el estado previo de las construcciones. Explicó que la vivienda de la señora Sara María Laitón de Pacheco no fue incluida en dichos levantamientos por encontrarse a una distancia aproximada de 280 metros del eje del túnel 3, fuera del radio de influencia determinado por los estudios técnicos. Indicó que las obras de la Unidad Funcional 2 comprendieron excavaciones, movimiento de tierras, drenajes, estabilización de laderas y construcción de túneles, y que las voladuras

¹⁹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte FECVA-~1.PDF”.

	realizadas durante la excavación del túnel 3 fueron controladas mediante estudios de vibraciones adelantados por PetroBlast S.A.S., los cuales demostraron que los niveles registrados se mantuvieron por debajo de los límites establecidos en la norma DIN 4150. Con fundamento en dichos resultados, sostuvo que no existen evidencias técnicas que permitan atribuir los daños estructurales de la vivienda de la accionante a las actividades constructivas ejecutadas por la concesión. Agregó que las afectaciones observadas corresponden a condiciones naturales del terreno, pendientes pronunciadas, escorrentías y deficiencias constructivas del inmueble, lo que se corroboró durante la visita técnica realizada el 10 de octubre de 2025, en la que se determinó que los asentamientos diferenciales del terreno y la baja capacidad portante del suelo explican el colapso parcial de la estructura, agravado tras el sismo de agosto de 2023. De igual manera, precisó que, en cumplimiento de las obligaciones previstas en las Secciones 4.2(d), 5.1, 5.2 y 5.3 de la Parte General del Contrato de Concesión, Coviandina suscribió el 18 de marzo de 2016 con el Consorcio Vial Andino un contrato de construcción cuyo objeto fue la ejecución de las obras en la etapa preoperativa de las Unidades Funcionales del proyecto. Posteriormente, el 1 de octubre de 2020, los consorciados transfirieron el establecimiento de comercio a la sociedad Proyectos de Inversión Vial Andino S.A.S. –Proinviandino–, la cual asumió la posición contractual del Consorcio y continuó con la ejecución de las obras correspondientes a la Unidad Funcional 2. Finalmente, señaló que el proyecto cuenta con pólizas vigentes de responsabilidad civil extracontractual, cumplimiento y obras civiles, sin que a la fecha se haya presentado reclamación alguna relacionada con presuntos daños a terceros. Al respecto hizo la siguiente relación de pólizas²⁰: (i) Pólizas tomadas en la etapa constructiva del proyecto:
--	---

²⁰ Tablas tomadas del archivo “Anexo secretaria Corte FECVA-~1.PDF”.

	<table><tr><th>Póliza</th><th>Número</th><th>Aseguradoras</th></tr><tr><td>Responsabilidad Civil Extracontractual</td><td>0425757-1</td><td>Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Comerciales Bolívar S.A. y Seguros ALFA S.A.</td></tr><tr><td>Cumplimiento</td><td>1318491-3</td><td>Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Comerciales Bolívar S.A. y Seguros ALFA S.A. y Liberty Seguros S.A.</td></tr><tr><td>Obras Civiles</td><td>3130-00</td><td>Seguros ALFA S.A.</td></tr></table>	Póliza	Número	Aseguradoras	Responsabilidad Civil Extracontractual	0425757-1	Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Comerciales Bolívar S.A. y Seguros ALFA S.A.	Cumplimiento	1318491-3	Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Comerciales Bolívar S.A. y Seguros ALFA S.A. y Liberty Seguros S.A.	Obras Civiles	3130-00	Seguros ALFA S.A.												
Póliza	Número	Aseguradoras																							
Responsabilidad Civil Extracontractual	0425757-1	Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Comerciales Bolívar S.A. y Seguros ALFA S.A.																							
Cumplimiento	1318491-3	Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Comerciales Bolívar S.A. y Seguros ALFA S.A. y Liberty Seguros S.A.																							
Obras Civiles	3130-00	Seguros ALFA S.A.																							
	(ii)Pólizas tomadas en la etapa de operación y mantenimiento del proyecto: <table><tr><th>Póliza</th><th>Núm.</th><th>Aseguradora</th><th>Vigencia</th><th>Monto asegurado</th><th>Tomador</th><th>Asegurados Beneficiarios</th></tr><tr><td>RCE</td><td>RES0005366-02</td><td rowspan="3">Seguros ALFA S.A.</td><td>Del 14/02/25 al 14/02/26</td><td>\$52.230.669.723</td><td rowspan="3">COVIANDINA S.A.S.</td><td>ANI / TERCEROS AFECTADOS</td></tr><tr><td>Cumplimiento</td><td>CUM00225830100</td><td>Del 1/01/25 al 31/07/31</td><td>Cumplimiento del contrato: \$178.570.644.096 Salarios: \$46.684.206.746</td><td>ANI / COVIANDINA S.A.S</td></tr><tr><td>Obras Civiles</td><td>27382-00</td><td>Del 5/09/25 al 5/09/26</td><td>\$10.119.494.960.033</td><td>ANI / COVIANDINA S.A.S.</td></tr></table> En consecuencia, indicó que las afectaciones reportadas en la vivienda del predio “El Edén” no guardan relación causal con las obras de la doble calzada Bogotá–Villavicencio ejecutadas por Coviandina S.A.S.	Póliza	Núm.	Aseguradora	Vigencia	Monto asegurado	Tomador	Asegurados Beneficiarios	RCE	RES0005366-02	Seguros ALFA S.A.	Del 14/02/25 al 14/02/26	\$52.230.669.723	COVIANDINA S.A.S.	ANI / TERCEROS AFECTADOS	Cumplimiento	CUM00225830100	Del 1/01/25 al 31/07/31	Cumplimiento del contrato: \$178.570.644.096 Salarios: \$46.684.206.746	ANI / COVIANDINA S.A.S	Obras Civiles	27382-00	Del 5/09/25 al 5/09/26	\$10.119.494.960.033	ANI / COVIANDINA S.A.S.
Póliza	Núm.	Aseguradora	Vigencia	Monto asegurado	Tomador	Asegurados Beneficiarios																			
RCE	RES0005366-02	Seguros ALFA S.A.	Del 14/02/25 al 14/02/26	\$52.230.669.723	COVIANDINA S.A.S.	ANI / TERCEROS AFECTADOS																			
Cumplimiento	CUM00225830100		Del 1/01/25 al 31/07/31	Cumplimiento del contrato: \$178.570.644.096 Salarios: \$46.684.206.746		ANI / COVIANDINA S.A.S																			
Obras Civiles	27382-00		Del 5/09/25 al 5/09/26	\$10.119.494.960.033		ANI / COVIANDINA S.A.S.																			
Consortio Metroandina -conformado por las sociedades Ingeandina Consultores de	En el informe remitido el 22 de octubre de 202 ²¹ 5 el Consortio Metroandina indicó que, en su calidad de interventor del Contrato de Concesión 005 de 2015 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– y Coviandina S.A.S., ejerció funciones de supervisión técnica, ambiental, social y financiera sobre el proyecto de la doble calzada Bogotá–Villavicencio. Señaló que dentro de sus obligaciones																								

²¹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte RESPUESTA DE OFICIO- OPTB-411-2025- CORTE CONSTITUCIONAL - MYL141025...pdf”.

Ingeniería S.A.S. y Grupo Metro Colombia S.A.S.-	se encontraba verificar el cumplimiento del Plan de Gestión Social y Ambiental, la atención de reclamaciones de terceros y la vigencia de las garantías contractuales, en especial la póliza de responsabilidad civil extracontractual. Precisó que tuvo conocimiento de las afectaciones reportadas en el predio “El Edén” el 9 de agosto de 2021, a partir de una comunicación del concesionario, y que su actuación se limitó a verificar que Coviandina adelantara los trámites contractuales correspondientes y notificara a las entidades competentes, como la ANI y el municipio de Guayabetal. Explicó que revisó las actas de vecindad inicial, de seguimiento y cierre, las cuales evidenciaron que la vivienda de la señora Sara María Laitón de Pacheco se encontraba fuera del área de influencia directa del proyecto, razón por la cual no fue objeto de registro en las inspecciones previas a la obra. Informó que durante su gestión no se registró la afectación de ninguna póliza derivada de los hechos alegados, relacionando para tales efectos la siguiente información de pólizas tomadas en el decurso de la obra y sus distintas etapas: (i) Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual, que ampara los perjuicios a terceros, así como un resumen de las demás pólizas vigentes del proyecto²²:
---	--

²² Tabla tomada del archivo “Anexo secretaria Corte RESPUESTA DE OFICIO- OPTB-411-2025- CORTE CONSTITUCIONAL - MYL141025...pdf”.

PERÍODO DE VIGENCIA	PÓLIZA NO.	ASEGURADORA	ASEGURADO	BENEFICIARIO	VALOR ASEGURADO	AMPAROS RELEVANTES
15/02/2025 - 14/02/2026 (Actual)	RES 02 0005366 02	SEGUROS ALFA	Concesionaria Vial Andina S.A.S. (COVIANDINA) Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Terceros Afectados y/o ANI	\$52,230,669,723	Predios, Labores y Operaciones; Contratistas y Subcontratistas; Contaminación Accidental, entre otros.
15/02/2024 - 14/02/2025	RES 02 0005366 01	SEGUROS ALFA	Concesionaria Vial Andina S.A.S. (COVIANDINA) Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Terceros Afectados y/o ANI	\$49,648,925,592	Predios, Labores y Operaciones; Contratistas y Subcontratistas; Contaminación Accidental, entre otros.
15/02/2023 - 14/02/2024	RES000536600	SEGUROS ALFA	Concesionaria Vial Andina S.A.S. (COVIANDINA)	Terceros Afectados	\$45,432,765,000	Predios, Labores y Operaciones; Contratistas y

PERÍODO DE VIGENCIA	PÓLIZA NO.	ASEGURADORA	ASEGURADO	BENEFICIARIO	VALOR ASEGURADO	AMPAROS RELEVANTES
			Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)			Subcontratistas; Contaminación Accidental, entre otros.
18/03/2022 - 15/02/2023	0425757-1	SURAMERICA CANA DE SEGUROS	Concesionaria Vial Andina S.A.S. (COVIANDINA) Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Terceros Afectados y/o ANI	\$43.410.130.719,00	Predios, Labores y Operaciones, y amparo específico para Cables, Tuberías e Instalaciones Subterráneas. Propiedades Adyacentes
16/02/2021 - 21/06/2022	0425757-1	SURAMERICA CANA DE SEGUROS	Concesionaria Vial Andina S.A.S. (COVIANDINA) Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Terceros Afectados y/o ANI	\$41,099,547,511.31	Predios, Labores y Operaciones, y amparo específico para Cables, Tuberías e Instalaciones Subterráneas. Propiedades Adyacentes
15/09/2016 - 21/06/2022	0425757-1	SURAMERICA CANA DE SEGUROS	Concesionaria Vial Andina S.A.S. (COVIANDINA) Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Terceros Afectados y/o ANI	\$41,099,547,511.31	Predios, Labores y Operaciones, y amparo específico para Cables, Tuberías e Instalaciones Subterráneas. Propiedades Adyacentes

(ii) Pólizas adicionales del proyecto:

	<table><tr><th>AMPARO</th><th>VIGENCIA</th><th>VALOR ASEGURADO PÓLIZA</th><th>COMPAÑÍA</th><th>No. PÓLIZA</th></tr><tr><td>RCE</td><td>DESDE 15/02/2025 HASTA EL 14/02/2026</td><td>\$ 52.230.669.723</td><td>SEGUROS ALFA S.A</td><td>RES 02 0005366 002 CERT 000</td></tr><tr><td rowspan="2">Cumplimiento</td><td>Cumplimiento Desde 01/01/2025 HASTA EL 31/07/2028</td><td>Cumplimiento: \$ 178.570.644.096</td><td rowspan="2">SEGUROS ALFA S.A</td><td rowspan="2">CUM002258301004 CERT 004</td></tr><tr><td>Pago de Salarios Desde 01/01/2025 HASTA EL 31/11/2025</td><td>Pago de Salarios: \$ 46.684.206.746</td></tr><tr><td rowspan="2">Calidad de los Bienes y Equipos Suministrados y Estabilidad y Calidad de la Obra</td><td rowspan="2">Desde 01/01/2025 Hasta 31/07/2028</td><td>Calidad de los Bienes y Equipos Suministrados \$ 52.490.196.897</td><td rowspan="2">SEGUROS GENERALES SURAMERICANA</td><td rowspan="2">Póliza No. 1694886-2</td></tr><tr><td>Estabilidad y calidad de la obra \$ 128.345.132.412</td></tr><tr><td>Estabilidad y Calidad de la Obra UF1</td><td>Desde 01/01/2025 Hasta 30/11/2025</td><td>\$ 42.643.053.710</td><td>SEGUROS GENERALES SURAMERICANA</td><td>Póliza No. 2999704</td></tr><tr><td>Estabilidad y Calidad de la Obra UF2</td><td>Desde 1/01/2025 Hasta 3/03/2027</td><td>\$ 66.604.484.361</td><td>SEGUROS GENERALES SURAMERICANA</td><td>Póliza No. 3300671</td></tr><tr><td>Estabilidad y Calidad de la Obra UF3</td><td>Desde 1/01/2025 Hasta 29/07/2027</td><td>\$ 84.245.338.523</td><td>SEGUROS GENERALES SURAMERICANA</td><td>Póliza No. 3411972</td></tr></table>	AMPARO	VIGENCIA	VALOR ASEGURADO PÓLIZA	COMPAÑÍA	No. PÓLIZA	RCE	DESDE 15/02/2025 HASTA EL 14/02/2026	\$ 52.230.669.723	SEGUROS ALFA S.A	RES 02 0005366 002 CERT 000	Cumplimiento	Cumplimiento Desde 01/01/2025 HASTA EL 31/07/2028	Cumplimiento: \$ 178.570.644.096	SEGUROS ALFA S.A	CUM002258301004 CERT 004	Pago de Salarios Desde 01/01/2025 HASTA EL 31/11/2025	Pago de Salarios: \$ 46.684.206.746	Calidad de los Bienes y Equipos Suministrados y Estabilidad y Calidad de la Obra	Desde 01/01/2025 Hasta 31/07/2028	Calidad de los Bienes y Equipos Suministrados \$ 52.490.196.897	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 1694886-2	Estabilidad y calidad de la obra \$ 128.345.132.412	Estabilidad y Calidad de la Obra UF1	Desde 01/01/2025 Hasta 30/11/2025	\$ 42.643.053.710	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 2999704	Estabilidad y Calidad de la Obra UF2	Desde 1/01/2025 Hasta 3/03/2027	\$ 66.604.484.361	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 3300671	Estabilidad y Calidad de la Obra UF3	Desde 1/01/2025 Hasta 29/07/2027	\$ 84.245.338.523	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 3411972
AMPARO	VIGENCIA	VALOR ASEGURADO PÓLIZA	COMPAÑÍA	No. PÓLIZA																																			
RCE	DESDE 15/02/2025 HASTA EL 14/02/2026	\$ 52.230.669.723	SEGUROS ALFA S.A	RES 02 0005366 002 CERT 000																																			
Cumplimiento	Cumplimiento Desde 01/01/2025 HASTA EL 31/07/2028	Cumplimiento: \$ 178.570.644.096	SEGUROS ALFA S.A	CUM002258301004 CERT 004																																			
	Pago de Salarios Desde 01/01/2025 HASTA EL 31/11/2025	Pago de Salarios: \$ 46.684.206.746																																					
Calidad de los Bienes y Equipos Suministrados y Estabilidad y Calidad de la Obra	Desde 01/01/2025 Hasta 31/07/2028	Calidad de los Bienes y Equipos Suministrados \$ 52.490.196.897	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 1694886-2																																			
		Estabilidad y calidad de la obra \$ 128.345.132.412																																					
Estabilidad y Calidad de la Obra UF1	Desde 01/01/2025 Hasta 30/11/2025	\$ 42.643.053.710	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 2999704																																			
Estabilidad y Calidad de la Obra UF2	Desde 1/01/2025 Hasta 3/03/2027	\$ 66.604.484.361	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 3300671																																			
Estabilidad y Calidad de la Obra UF3	Desde 1/01/2025 Hasta 29/07/2027	\$ 84.245.338.523	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA	Póliza No. 3411972																																			
	Finalmente, afirmó que revisó y validó el estudio de vibraciones elaborado por la firma PetroBlast S.A.S., cuyos resultados mostraron niveles entre 0.1 y 0.4 mm/s, inferiores a los umbrales de daño establecidos por la norma DIN 4150, y que la excavación más próxima al inmueble se efectuó sin uso de explosivos. Indicó que, conforme con los estudios geotécnicos, las afectaciones obedecen a condiciones naturales del terreno, caracterizado por su alta pendiente y la presencia de fallas geológicas denominadas Susumuco y Susumuco 2, así como a deficiencias estructurales de la construcción. También señaló que el contrato de interventoría concluyó el 22 de diciembre de 2024, por lo que su análisis se limita a la información técnica y documental recopilada hasta esa fecha, sin que existan informes posteriores que modifiquen las conclusiones verificadas durante su gestión																																						
Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de	<u>Primer informe:</u> En informe remitido el 22 de octubre de 2025²³, el director de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca -UAEGRD-, William Eduardo																																						

²³ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Correo[22-Oct-25-4-46-41].pdf”.

Desastres de Cundinamarca -UAEGRD-	Rozo Vargas, señaló que la UAEGRD, como secretaría técnica adscrita al departamento de Cundinamarca, tiene la función de coordinar el Sistema Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres –SDGRD–, prestar asesoría a los municipios y articular la política pública de prevención y atención de emergencias, conforme a la Ley 1523 de 2012 y la Ordenanza 066 de 2018. Indicó que su intervención es subsidiaria y complementaria, limitada a los casos en que el municipio acredita la superación de sus capacidades. En el caso de Guayabetal, la entidad atendió una solicitud de apoyo el 30 de diciembre de 2021 y realizó una visita técnica el 9 de febrero de 2022 en la vereda Susumuco, donde constató condiciones de vulnerabilidad en varias viviendas, sin que se hubiera declarado calamidad pública ni se demostrara incapacidad municipal. Durante dicha visita, los funcionarios inspeccionaron el predio “El Edén” de propiedad de la accionante, evidenciando daños estructurales severos en muros y cimentación que comprometían la estabilidad de la vivienda y la seguridad de sus ocupantes. En consecuencia, la UAEGRD recomendó al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -CMGRD- del municipio de Guayabetal la reubicación temporal del núcleo familiar, la priorización de la afectada en programas de mejoramiento de vivienda y la elaboración de un informe sobre las medidas de mitigación adoptadas. Copia del informe fue remitida al municipio, a la Personería y a la Secretaría de Hábitat y Vivienda del departamento de Cundinamarca. La entidad aclaró que no realizó estudios técnicos para determinar el origen del riesgo, por no ser de su competencia, y que su informe tuvo carácter diagnóstico y preventivo, basado en observaciones de campo sin establecer causas específicas ni responsabilidades. Por esa razón, no solicitó información a la ANI ni a Coviandina S.A.S., ya que la inspección no tuvo como propósito determinar la incidencia de obras o intervenciones antrópicas en el terreno.
---	---

	Finalmente, precisó que su función se limita a la asesoría y coordinación técnica, mientras que la ejecución de medidas como ayudas humanitarias o reubicación corresponde al CMGRD; advirtió que no tuvo conocimiento del estudio de la Sociedad Colombiana de Ingenieros citado por el municipio y anunció que realizará una nueva visita al predio “El Edén” el 29 de octubre de 2025 para actualizar la valoración del riesgo y atender el requerimiento hecho en ese sentido por la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional.²⁴ <u>Segundo informe:</u> El 6 de noviembre de 2025 el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca -UAEGRD-envió el informe de la visita realizada el 29 de octubre de 2025²⁵ y constancia de la remisión de dicho informe al municipio de Guayabetal. El informe dio cuenta de la visita efectuada por la UAEGRD y la coordinadora de Gestión del Riesgo del municipio de Guayabetal, en la que se constató la grave situación de riesgo en que para entonces se encontraba la vivienda de la señora María Laitón, edificada sobre una ladera con una inclinación aproximada de 62°, conformada por depósitos edáficos de origen cuaternario altamente susceptibles a procesos de remoción en masa. Es así como se describió que el inmueble presenta fisuras de hasta 10 cm y colapso parcial de muros, situación que obligó a sus ocupantes a desalojarlo. Se estableció que la construcción fue realizada entre 1996 y 1998 sin licencia urbanística ni diseño estructural conforme a la Ley 400 de 1997 y la NSR-10, por lo que carece de confinamientos y refuerzos sísmicos adecuados. Además, su localización colindante con una vía nacional incrementa el riesgo estructural debido a las cargas dinámicas del tránsito vehicular pesado y las intervenciones
--	---

²⁴ Mediante informe rendido el 11 de noviembre de 2025 el Director de la UAEGRD reiteró lo señalado en su informe del 22 de octubre de 2025.

²⁵ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Informe Tecnico_Guayabetal_20250162.pdf”.

	propias del mantenimiento vial. Se indicó que, conforme al artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes son los jefes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el ámbito local y tienen la responsabilidad directa de implementar los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo dentro de su jurisdicción. Así mismo, se recordó que el artículo 54 de la misma ley dispone la creación de fondos territoriales de gestión del riesgo, con autonomía técnica y financiera, cuyo propósito es la adopción de medidas de prevención, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante desastres. Aclaró que estos recursos son de carácter acumulativo y no pueden destinarse a otros fines distintos a la gestión del riesgo. Con apoyo en esas disposiciones, la UAEGRD enfatizó que corresponde al CMGRD de Guayabetal evaluar la amenaza existente y definir su capacidad técnica, operativa y financiera para responder ante una posible emergencia en el predio. Se recomendó gestionar la inclusión de la familia afectada en programas de vivienda, adelantar estudios patológicos y geotécnicos detallados antes de cualquier intervención y mantener monitoreo constante de la zona con apoyo de los organismos de socorro. En caso de que las condiciones superen la capacidad de respuesta municipal, el CMGRD deberá comunicarlo al Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) para la coordinación del apoyo correspondiente. Finalmente, la UAEGRD precisó que su función es eminentemente técnica y de asesoría, sin competencias periciales ni sancionatorias y reiteró que la responsabilidad primaria en la gestión del riesgo recae en el municipio y en el CMGRD, de conformidad con la Ley 1523 de 2012, dado el alto grado de vulnerabilidad del predio por su ubicación en una ladera de 62° de pendiente y sobre suelos con inestabilidad comprobada.
--	---

4.1.2. Segundo auto de vinculaciones y pruebas

40. Mediante Auto del 27 de octubre de 2025²⁶ el magistrado sustanciador ordenó la vinculación de (i) la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía -Corporinoquia, (ii) Seguros Generales Suramericana S.A., (iii) Seguros ALFA S.A. y (iv) Seguros Comerciales Bolívar S.A. como terceros con interés²⁷, requirió a las entidades que guardaron silencio en el término concedido para rendir los informes ordenados y decretó pruebas con la intención de complementar, aclarar o actualizar los elementos de juicio obrantes, así como las respuestas dadas con ocasión del Auto del 26 de septiembre de 2025. Ello permitió la obtención de las siguientes respuestas:

Tabla 3. *Informes en sede de revisión – Auto del 27 de octubre de 2025*

Interviniente	Informe rendido
Agencia Nacional de Infraestructura	En informe rendido el 10 de noviembre de 2025²⁸ indicó que, conforme a lo dispuesto en el Decreto 4165 de 2011 y su modificación por el Decreto 0746 de 2022, dicha entidad actúa como concedente y responsable de la planeación, estructuración, adjudicación, ejecución y control del Contrato de Concesión n.º 005 de 2015, suscrito con la sociedad Coviandina S.A.S. para la ejecución del proyecto “IP Chirajara–Fundadores”, integrante del corredor vial Bogotá–Villavicencio. La ANI explicó que, en ejercicio de sus funciones, definió los alcances técnicos, financieros y prediales del proyecto y adelantó el proceso de selección del concesionario conforme al marco normativo de la contratación estatal. Indicó que la supervisión y control del contrato se ejerce a través de la

²⁶ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte T-11.361.848_Auto_de_pruebas_-_anonimizado.pdf”.

²⁷ Ordenó la vinculación de las siguientes entidades como terceros con interés: (i) la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, (ii) el Consorcio Metroandina -conformado por las sociedades Ingeandina Consultores de Ingeniería S.A.S. y Grupo Metro Colombia S.A.S.-, en su calidad de interventor del Contrato de Concesión número 005 de 2015, (iii) el Departamento de Cundinamarca y (iv) el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

²⁸ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Respuesta auto decreta pruebas exp T-11.131.815 (1).pdf”.

	interventoría que desde diciembre de 2024 se encuentra a cargo del Consorcio TG Concesiones, en desarrollo del Contrato VEJ-757-2024, cuyas labores comprenden la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales, la evaluación del avance de las obras y la atención de quejas y reclamos de la comunidad. En relación con la situación del predio “El Edén”, ubicado en la vereda Susumuco del municipio de Guayabetal, la ANI precisó que su gestión se enmarca en los componentes predial y socioambiental del proyecto, los cuales exigen la elaboración de actas de vecindad y la vigencia de pólizas de responsabilidad civil extracontractual para la protección de terceros. De acuerdo con las verificaciones efectuadas, la señora Sara María Laitón de Pacheco figura como falsa tradente de una mejora en un predio baldío sin dominio pleno, según consta en la matrícula inmobiliaria 152-35033, el cual se encuentra a una distancia aproximada de 450 metros de la nueva calzada, por lo que no fue requerido ni afectado por las obras del contrato n.º 005 de 2015 ni por el contrato de concesión n.º 444 de 1994, conforme con certificación de Coviandina S.A.S. del 8 de noviembre de 2021. La entidad señaló que, en cumplimiento de sus funciones de supervisión, impartió instrucciones a la interventoría para atender las quejas y solicitudes de la accionante, las cuales fueron trasladadas a la concesionaria. Las actuaciones fueron documentadas en las PQRS radicadas entre 2020 y 2024, en las que se solicitó visita técnica, se advirtieron riesgos estructurales y se formularon reclamaciones por presuntos daños en el inmueble. Como resultado de estas gestiones, la ANI realizó el 3 de junio de 2021 una visita técnica integral con la participación del municipio de Guayabetal y la Personería de ese municipio, Coviandina S.A.S. y el Consorcio Metroadina como interventor del proyecto, en la cual se verificó la información consignada en el Acta de Vecindad 297 del 7 de febrero de 2018, donde ya se habían registrado fisuras preexistentes. Posteriormente se efectuaron visitas de seguimiento el 2 de
--	---

	febrero y el 5 de octubre de 2021 y se evaluaron las vibraciones generadas por las voladuras del Túnel 3, cuyos niveles se mantuvieron dentro de los umbrales permitidos por la Norma DIN 4150. Con base en esos resultados, Coviandina S.A.S. emitió comunicación del 8 de noviembre de 2021 (Oficio ECVA-01-2021110802891) en la que negó responsabilidad frente a los daños alegados y descartó la adquisición del predio. La interventoría adelantada actualmente por el Consorcio TG Concesiones, concluyó que el deterioro y posterior colapso del inmueble obedecieron a condiciones geológicas inestables del terreno, ubicado sobre una ladera de alta susceptibilidad a movimientos de masa y atravesada por la falla Susumuco, así como a deficiencias estructurales de la vivienda, construida en mampostería simple y con grietas preexistentes. Dichos hallazgos fueron consignados en el concepto técnico GMC-138-CTG-0177-2025, según el cual no existe nexo causal entre las obras del proyecto y las afectaciones reportadas. En consecuencia, la ANI señaló que no ha reconocido responsabilidad administrativa ni contractual por los daños ocurridos en el predio “El Edén”, dado que los estudios técnicos determinaron que las afectaciones derivan de factores geológicos y constructivos ajenos a la ejecución del proyecto. Por lo mismo, no se adoptaron medidas de compensación, reparación o reubicación a cargo del contrato, reiterando que tales actuaciones solo proceden cuando los daños resultan atribuibles a la obra o cuando las autoridades territoriales o la UNGRD gestionan medidas ante riesgos naturales no asociados al proyecto. Finalmente, la ANI informó que el concesionario Coviandina S.A.S. mantiene vigentes las garantías contractuales exigidas por la ley, entre ellas la póliza de responsabilidad civil extracontractual expedida por Seguros Alfa S.A. (75%) y Barkley Seguros (25%), con un valor asegurado de \$52.230.669.723 y vigencia del 15 de febrero de 2025 al 14 de febrero de 2026, la cual no ha sido objeto de reclamación ni
--	--

	afectación en relación con el caso del predio “El Edén”. En suma, la ANI concluyó que, conforme con las visitas técnicas, los registros documentales y el concepto de interventoría GMC-138-CTG-0177-2025 (Radicado ANI 20254090313382 del 11 de marzo de 2025), el derrumbe parcial y posterior colapso del inmueble obedecen principalmente a deficiencias constructivas y a la inestabilidad geológica de la zona, descartándose la imputabilidad de las obras de la concesión o de las voladuras del túnel 3, y en consecuencia, la existencia de responsabilidad derivada del proyecto.
Sara María Laitón de Pacheco	<u>Primer informe:</u> En informe rendido el 10 de noviembre de 2025²⁹ reiteró que en una primera respuesta brindada el 3 de octubre de 2025 informó sobre las personas que conforman su núcleo familiar³⁰. Adicionalmente, precisó que desde el año 2018, con el inicio de las obras de construcción de los túneles correspondientes al proyecto vial, comenzaron a presentarse daños progresivos en la vivienda. Anexo al informe, remitió el certificado de tradición y libertad del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 152-35033 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cáqueza en el que, según su dicho, se acredita la propiedad del inmueble a nombre de la reclamante. El certificado de tradición aportado registra la siguiente anotación: “ANOTACION: Nro 001 Fecha: 27-01-1989 Radicación: 1989-152-6-306 Doc: ESCRITURA 1658 DEL 15-11-1988 NOTARIA UNICA DE CAQUEZA ESPECIFICACION: OTRO: 999 MEJORAS EN PREDIOS BALDIOS. (FALSA TRADICION) VALOR ACTO: \$300,000 PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio,l-Titular

²⁹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Correo[10-Nov-25-11-55-19].pdf”.

³⁰ En esa oportunidad la señora Laitón de Pacheco afirmó tener 69 años y vivir con su esposo Ángel María Pacheco Hurtado de 70 años, una hija y dos nietos.

	de dominio incompleto) A: LAYTON DE PACHECO SARA MARIA”³¹ <u>Segundo informe:</u> En informe rendido el 11 de noviembre de 2025³² aclaró que su vínculo con el predio “El Edén”, ubicado en la vereda Susumuco de Guayabetal, es de poseedora material por más de 43 años, donde estableció su vivienda, negocio y sustento familiar, por lo que solicita protección constitucional a su vivienda y propiedad material afectadas por las obras del proyecto Bogotá–Villavicencio. Preciso que su núcleo familiar está compuesto por ocho personas³³, incluidos adultos mayores y niños, niñas y adolescentes, todos en condición de vulnerabilidad y desplazamiento tras el colapso de su vivienda. Indicó que los daños comenzaron en 2015 y se agravaron entre 2019 y 2023, coincidiendo con las voladuras y excavaciones del proyecto vial, y reiteró que no ha recibido ayuda ni compensación de la ANI, el municipio de Guayabetal, la Unidad de Gestión del Riesgo ni de COVIANDINA. Expuso que actualmente reside en arriendo en la vereda Susumuco sin ingresos estables y que su familia depende de trabajos informales y ayuda de terceros. Solicitó tener por subsanadas las contradicciones advertidas en el auto y reiteró la necesidad de amparar sus derechos fundamentales a la vida, la vivienda digna y el mínimo vital, con orden de reubicación y solución habitacional definitiva.
Departamento de Cundinamarca	En informe rendido el 11 de noviembre de 2025 ³⁴ el secretario jurídico del departamento de Cundinamarca informó que la UAEGRD remitió oportunamente a la Corte Constitucional

³¹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte certificado350339231576537363298050pdf[1].pdf”

³² Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte MEMORIAL SARA MARÍA.pdf”.

³³ Dentro del informe indicó que el núcleo familiar de la accionante está integrado por: Sara María Laitón de Pacheco y su esposo Ángel María Pacheco Hurtado, ambos adultos mayores; sus hijas Johana del Carmen Pacheco Laitón y Marcela Pacheco Laitón; así como sus nietos niños, niñas y adolescentes Jhon Felipe Pacheco Leitón (14 años) y Gabriel Matías Pacheco Leitón (11 años), hijos de Johana del Carmen Pacheco Laitón; y Karen Yuliana Ladino Pacheco (9 años) y Erick Damián Poveda Pacheco (7 años), hijos de Marcela Pacheco Laitón.

³⁴ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Oficio Corte Constitucional 11.11.25.pdf”.

	tres oficios (22 de octubre, 6 y 11 de noviembre de 2025), mediante los cuales atendió los requerimientos del expediente T-11.131.815 y envió el informe de inspección ocular del 29 de octubre de 2025 con sus soportes. Señaló que la UAEGRD, conforme al Decreto “Ordenanza” 406 de 2024 y la Ley 1523 de 2012, es la entidad competente en materia de gestión del riesgo en el departamento y que con las anteriores comunicaciones respondió integralmente a los interrogantes de la Corte. Solicitó, finalmente, que se reconozca el cumplimiento de la remisión documental y se deje sin efecto lo dispuesto de conformidad con el numeral 3 del artículo 44 del Código General del Proceso.
Concesionaria Vial Andina S.A.S.	En informe rendido el 11 de noviembre de 2025³⁵ el representante legal de Coviandina S.A.S. informó que, según el Contrato de Concesión APP n.º 005 de 2014, su responsabilidad en la Unidad Funcional 2 del proyecto Bogotá–Villavicencio comprende la realización de estudios, diseños, construcción, operación, mantenimiento y gestión ambiental y social, conforme a las especificaciones técnicas y bajo supervisión de la interventoría y la ANI. Explicó que, bajo el esquema de <i>project finance</i>, la concesionaria no ejecuta directamente las obras, sino que las encarga mediante un contrato EPC (<i>engineering, procurement and construction</i>) suscrito inicialmente con el Consorcio Vial Andino (2016–2020) y luego con Proyectos de Inversión Vial Andino S.A.S., responsable de ejecutar las obras bajo su propio riesgo. Finalmente, precisó que las pólizas de responsabilidad civil extracontractual contratadas por Coviandina S.A.S. cubren los daños causados por contratistas y subcontratistas, y que estos, a su vez, debieron constituir pólizas de cumplimiento, pago de obligaciones laborales y estabilidad de la obra, garantizando la adecuada ejecución del proyecto.

³⁵ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Respuesta segundo requerimiento.pdf”.

Seguros Alfa S.A.	En informe rendido el 15 de noviembre de 2025³⁶ Seguros Alfa S.A. señaló que participa como coaseguradora dentro de la póliza de responsabilidad civil extracontractual 0425757-1 emitida por Seguros Generales Suramericana S.A. como aseguradora líder, la cual ampara los riesgos derivados de la ejecución del proyecto “IP Chirajara–Fundadores”, desarrollado en virtud del Contrato de Concesión n.º 005 de 2015 suscrito entre la ANI y Coviandina S.A.S. La póliza cubre los riesgos de responsabilidad civil extracontractual ocasionados a terceros durante la ejecución del proyecto, de acuerdo con los términos, condiciones y vigencia pactados contractualmente con la aseguradora líder y aceptados por Seguros Alfa S.A. como coaseguro. Finalmente, la compañía informó que, tras la revisión de sus registros internos, no ha recibido reclamación ni reporte de siniestro alguno relacionado con la accionante o con los hechos objeto de la presente acción constitucional dentro del marco de la póliza mencionada.
Municipio de Guayabetal	En informe rendido el 12 de noviembre de 2025³⁷ el alcalde del municipio de Guayabetal respondió el requerimiento formulado por esta Sala en el marco del trámite de tutela, indicando que el municipio ha venido adelantando acciones de gestión del riesgo conforme al Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres adoptado mediante el Decreto 015 de 2021, las cuales se enmarcan en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres previstos en la Ley 1523 de 2012. Señaló que, pese a la alta exposición del territorio a fenómenos naturales asociados a la geografía montañosa y la variabilidad climática, las severas limitaciones presupuestales y operativas propias de un municipio de sexta categoría han restringido la capacidad institucional para atender la totalidad de emergencias, particularmente durante la actual ola invernal en

³⁶ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Escrito Respuesta Corte Constitucional tutela Acción de tutela de Sara María Laitón de Pacheco contra la ANI y el municipio de Guayabetal.pdf”.

³⁷ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte RESPUESTA TUTELA CORTE C.pdf”.

	la que se han registrado afectaciones en 45 puntos viales y daños graves en alrededor de 30 viviendas. Informó que el municipio cuenta con un inventario actualizado de zonas de alto riesgo incorporado en el PMGRD, pero no dispone de un programa de solución definitiva de vivienda por falta de recursos. Explicó que, aunque se mantiene un registro de familias damnificadas y se han gestionado apoyos ante autoridades departamentales y nacionales, las respuestas obtenidas han sido insuficientes para avanzar en procesos de reubicación definitiva. Indicó que existe un programa limitado de reubicación temporal dirigido a afectados por la ola invernal de 2025. Precisó que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, el municipio ha priorizado el acceso a subsidios y programas de vivienda de las familias afectadas por desastres naturales. Sobre el caso concreto, señaló que la señora Sara María Laitón no figura como jefa de hogar en la lista prioritaria municipal, por cuanto el Registro Único de Damnificados del sismo del 17 de agosto de 2023 identifica a su esposo como jefe de hogar. Con fundamento en dicho registro, se tramitaron ayudas humanitarias y subsidios de arrendamiento a favor del núcleo familiar. Añadió que desde 2023 se han adelantado gestiones con la Secretaría de Hábitat y Vivienda y con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo para reasentamientos y reubicaciones de grupos de damnificados bajo declaratorias de calamidad pública de 2021 y 2023. Finalmente, informó que durante la presente administración el municipio no ha contado con la asesoría de Corporinoquia para la coordinación y dirección de actividades de control y vigilancia ambiental, pese a lo dispuesto por el artículo 76.5 de la Ley 715 de 2001.
Departamento Administrativo	En informes rendidos el 13 ³⁸ y el 18 ³⁹ de noviembre de 2025 el coordinador de acciones constitucionales del Departamento

³⁸ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte S-2025-1407-177178 - Respuesta Corte Constitucional.pdf”.

para la Prosperidad Social	Administrativo para la Prosperidad Social puso en conocimiento de la Corte las respuestas dadas por parte de algunas de las dependencias misionales de dicha entidad, así: (i) La <i>Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario</i> informó que esa dependencia no administra programas de asistencia social, subsidios económicos, ayudas humanitarias ni subsidios de arrendamiento para hogares que hayan perdido su vivienda por desastres, pues su misión institucional se limita al fortalecimiento de capacidades de hogares y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad. Adicionalmente señaló que, tras la verificación del sistema de información, no se registran procesos activos, solicitudes, fichas de caracterización, visitas, derivaciones ni trámites asociados a la situación de la señora Sara María Laitón de Pacheco o de su núcleo familiar. Finalmente, precisó que esa Dirección no cuenta con programas dirigidos a personas de la tercera edad y, por tanto, no tiene competencia para informar sobre eventuales inscripciones de la accionante o de su esposo en ese tipo de ofertas. (ii) La <i>Dirección de Infraestructura y Hábitat</i> informó que, conforme a las competencias fijadas por el Decreto 017 de 2025, desarrolla el Programa FIP, mediante el cual brinda asistencia técnica y financiera a entidades territoriales, resguardos indígenas y consejos comunitarios para proyectos de infraestructura social, productiva y de hábitat, cuya focalización depende de la disponibilidad presupuestal y de criterios definidos en la Resolución 02563 de 2024. Explicó que el Programa de Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad se ejecuta únicamente a partir de proyectos presentados por las entidades territoriales y consiste en intervenciones locativas para mejorar aspectos específicos de la vivienda, sin incluir
-----------------------------------	---

³⁹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte S-2025-1407-178832 - Alcance 18nov2025.pdf”.

	subsidios para compra, reconstrucción o adquisición de inmuebles de cualquier naturaleza. Por lo anterior, aclaró que la Ley 1537 de 2012 asigna a FONVIVIENDA, bajo la dirección del Ministerio de Vivienda, la competencia para administrar los subsidios de vivienda gratuita, mientras que a Prosperidad Social le corresponde elaborar el listado de potenciales beneficiarios según los criterios de focalización para población vulnerable. Finalmente, indicó que, tratándose de hogares en zonas de alto riesgo no mitigable, son los alcaldes quienes deben remitir los listados correspondientes, y sugirió consultar al grupo interno de trabajo competente para asuntos de focalización. (iii) La Dirección de Transferencias Monetarias informó que los programas bajo su responsabilidad no constituyen ayudas humanitarias, subsidios de arrendamiento ni mecanismos de reubicación por alto riesgo no mitigable, pues su diseño responde a objetivos nacionales de reducción de pobreza y no a la atención directa de desastres o colapsos estructurales. Indicó que los programas vigentes —Renta Ciudadana, Compensación de IVA, Colombia Mayor y Renta Joven— operan mediante identificación y selección automática, sin procesos de postulación, dado que aplican criterios reglados de focalización basados en Sisbén IV, Registro Social de Hogares y listados censales indígenas, bajo los parámetros de la Ley 2294 de 2023, el Decreto 441 de 2017 y las resoluciones internas que regulan cada programa. Frente a cada uno de tales programas explicó: <i>Renta Ciudadana</i> solo mantiene activa, en 2025, la línea “Valoración del Cuidado”, dirigida a hogares en pobreza extrema con jefatura monoparental y primera infancia, o con personas con discapacidad que requieren asistencia, con una transferencia de \$500.000 por ciclo. La <i>Compensación del IVA</i>, regulada por la Ley 2010 de 2019 y la Resolución 552 de 2024, selecciona hogares de los grupos A y B del Sisbén IV y paga 2,1221 UVT
--	--

	por ciclo. El programa <i>Colombia Mayor</i>, conforme al Decreto 1833 de 2016, prioriza adultos mayores en indigencia o pobreza extrema según criterios de edad, vulnerabilidad y ausencia de ingresos, administrando cupos fijados por Resolución 184 de 2023 y montos actualizados por la Resolución 2229 de 2025. Finalmente, <i>Renta Joven</i>, regulado por el Decreto 1960 de 2023 y la Resolución 137 de 2024, focaliza población joven vulnerable y otorga transferencias condicionadas a matrícula, permanencia y excelencia en educación superior o formación técnica. Para finalizar, precisó que ninguno de estos programas admite solicitudes de ingreso por parte de familias afectadas por desastres, pues su incorporación depende exclusivamente de cruces de información oficiales y disponibilidad presupuestal, sin mecanismos de inscripción abiertos para situaciones particulares.
Seguros Comerciales Bolívar S.A.	En informe rendido el 18 de noviembre de 2025⁴⁰, Seguros Comerciales Bolívar S.A. indicó que participa como coaseguradora dentro de la póliza de responsabilidad civil extracontractual 0425757-1, emitida por Seguros SURA Colombia como aseguradora líder, la cual ampara los riesgos derivados de la construcción, operación y mantenimiento del proyecto vial “Bogotá–Villavicencio”, en desarrollo del Contrato de Concesión 005 de 2015 suscrito entre la ANI y la Concesionaria Vial Andina S.A.S. Señaló que la póliza cubre los riesgos de responsabilidad civil extracontractual por daños materiales o personales causados a terceros con ocasión de la ejecución del proyecto, conforme con los términos, límites y exclusiones pactados contractualmente con la aseguradora líder y aceptados por Seguros Comerciales Bolívar S.A. en calidad de coaseguradora. De igual modo precisó que la cobertura opera únicamente frente a responsabilidad demostrada del asegurado.

⁴⁰ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte CONTESTACION AUTO PRUEBAS (SEGUROS COMERCIALES BOLIVAR S.A) - T-11.131.815.pdf”.

	Finalmente, la compañía informó que, tras la verificación de sus registros internos, solo recibió un aviso de siniestro por parte de Coviandina el 9 de octubre de 2025, mediante el cual la concesionaria comunicó la existencia de esta acción de tutela y la consideró como reclamación formal. No obstante, Seguros Comerciales Bolívar S.A. no ha recibido reclamación directa ni reporte adicional relacionado específicamente con la accionante o con los hechos objeto de la presente acción constitucional.
--	--

41. De los informes rendidos en cumplimiento de las órdenes dadas mediante los Autos del 26 de septiembre y 27 de octubre de 2025 se corrió traslado⁴¹ a las partes, vinculados y demás oficiados por el término de dos días en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 63 del Reglamento interno de la Corte Constitucional y lo dispuesto en el resolutivo décimo séptimo del citado auto.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

42. Con miras a resolver el presente asunto, la Sala seguirá el siguiente esquema: (i) se establecerá la competencia de la Corte para analizar el caso en concreto, (ii) se abordará el examen de procedibilidad de la acción de tutela y, en caso de que se supere esta etapa, (iii) se procederá con el planteamiento del problema jurídico y (iv) se precisarán los ejes temáticos con base en los cuales se resolverá, finalmente, (v) el caso concreto.

5. Competencia

43. Esta Sala de Revisión de la Corte es competente para revisar la decisión proferida dentro de las acciones de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 28 de agosto de 2025 proferido, como ya se dijo, por la Sala de Selección de Tutelas Ocho.

⁴¹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte informe de cumplimiento auto 26-09 y 27-10 2025.pdf”.

6. Procedencia de la acción de tutela

44. Según la Constitución y el Decreto Ley 2591 de 1991, para el ejercicio de la acción de tutela se deben acreditar unos requisitos procesales que permitan establecer su procedencia, a fin de que sea válido resolver de fondo el problema jurídico puesto en conocimiento del juez constitucional. Tales requisitos son: (i) la legitimación en la causa por activa⁴² y por pasiva, (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad. Por tanto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte procederá a examinar su demostración en el presente asunto.

Tabla 4. Verificación de los presupuestos generales de procedencia

Presupuesto	Contenido	Verificación
Legitimación en la causa Abordado, entre otras, en las Sentencias T-455 de 1992, T-531 de 2002, T-1025 de 2005, SU-055 de 2015 y SU-329 de 2024.	<u>Por activa:</u> El artículo 86 de la CP permite interponer acción de tutela por vulneración o amenaza de derechos fundamentales directamente o mediante representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, defensor del pueblo o personero municipal, sujeto a requisitos que habiliten la defensa ajena. La representación legal aplica para niños, niñas y	<u>Por activa:</u> En el presente asunto se encuentra acreditada de manera parcial la legitimación en la causa por activa. La acción de tutela fue presentada por la señora Sara María Laitón de Pacheco, quien actúa, en primer lugar, en nombre propio, al alegar la vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, la vida, la salud, el trabajo y la igualdad,

⁴² De acuerdo con el informe de la Defensoría Delegada de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca elaborado con ocasión de la visita realizada los días 8 y 9 de octubre de 2025 al inmueble afectado, el núcleo familiar de la accionante está integrado por la accionante Sara María Laitón de Pacheco, de 69 años, su esposo Ángel María Pacheco Hurtado, de 70 años, su hija Johana del Carmen Pacheco Laitón, de 33 años, y los dos hijos niños, niñas y adolescentes de esta última, quienes convivían de manera permanente en el inmueble objeto de la presente controversia y quienes a la fecha continúan en estado de desprotección habitacional.

	adolescentes y personas jurídicas. La agencia oficiosa es excepcional, requiriendo manifestación de dicha calidad y prueba de que el titular no puede actuar por sí mismo. <u>Por pasiva:</u> El artículo 5 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que la tutela procede contra acciones u omisiones de autoridades o particulares en casos específicos, como la prestación de servicios públicos (artículo 42, numeral 3). La legitimación pasiva exige identificar al sujeto responsable y vincular su conducta con la afectación al derecho fundamental.	presuntamente ocasionada por la omisión de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– y del municipio de Guayabetal en la adopción de medidas oportunas de protección, mitigación y reubicación frente al riesgo estructural y posterior colapso de la vivienda que habitaba junto con su núcleo familiar en el predio “El Edén”, vereda Susumuco. En este aspecto, su legitimación se encuentra plenamente satisfecha, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, que faculta a toda persona para acudir directamente al juez constitucional cuando estime amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales. Ahora bien, del acervo probatorio se acredita que la accionante convive con su esposo, una hija mayor de edad y dos nietos niños, niñas y adolescentes, respecto de quienes también se invoca la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna. En relación con los dos niños que integran el núcleo familiar, la legitimación por activa de la señora Laitón de Pacheco se encuentra igualmente acreditada, en tanto el artículo 44 de la Constitución Política establece
--	---	--

		que los derechos de los niños son prevalentes y que cualquier persona está legitimada para exigir ante las autoridades su protección efectiva⁴³. La jurisprudencia constitucional⁴⁴ ha reiterado que, cuando en el hogar habitan niños, puede tenerse acreditada la legitimación por activa de quien promueve el amparo en su favor, aun sin una manifestación expresa de representación, en atención al principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y a la obligación reforzada de protección que recae sobre el Estado, la sociedad y la familia⁴⁵. En cuanto al esposo de la accionante, si bien se trata de un adulto mayor, condición que lo ubica como sujeto de especial protección constitucional, el expediente no permite verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para tener por configurada la agencia oficiosa a su favor. En efecto, no obra
--	--	---

⁴³ Sentencias T-528 de 2023 y T-262 de 2022. Corte Constitucional.

⁴⁴ Sentencia T-363 de 2025. Corte Constitucional.

⁴⁵ Sentencia T-262 de 2022. Corte Constitucional.

		manifestación expresa de autorización, ni se acreditan elementos suficientes que permitan inferir un estado de indefensión que justifique su representación, ni se desarrollan de manera específica las razones por las cuales no estaría en condiciones de promover directamente la defensa de sus derechos fundamentales, en los términos exigidos por la jurisprudencia⁴⁶. En consecuencia, no se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa respecto de dicho sujeto. En el mismo sentido, respecto de Johana del Carmen Pacheco Laitón, hija de la accionante, quien cuenta con 33 años, el expediente no ofrece elementos que permitan concluir que se encuentre en una situación de incapacidad, indefensión o imposibilidad material para acudir directamente a la acción de tutela en defensa de sus propios derechos fundamentales, ni existe manifestación alguna que permita tener por configurada una agencia oficiosa. En consecuencia, ante la ausencia de justificación fáctica o
--	--	---

⁴⁶ Sentencia T-144 de 2019. Corte Constitucional.

		jurídica que sustente la representación de la hija mayor de edad, no se entiende satisfecho el requisito de legitimación por activa respecto de ella. Así las cosas, la legitimación en la causa por activa se tiene por acreditada respecto de la señora Sara María Laitón de Pacheco, quien actúa en nombre propio, así como en representación de los dos niños que integran su núcleo familiar. No ocurre lo mismo frente al esposo y a la hija mayor de edad, respecto de quienes el análisis constitucional no puede extenderse por falta de legitimación debidamente demostrada. <u>Por pasiva:</u> En relación con la legitimación en la causa por pasiva, la Sala advierte que este requisito se encuentra acreditado respecto de las entidades accionadas y de aquellas que fueron vinculadas al trámite de tutela, pues, en atención a sus competencias legales, contractuales o de coordinación institucional, podrían resultar destinatarias de las órdenes que eventualmente se impartan para la protección de los derechos fundamentales
--	--	---

		invocados. En efecto, su participación se justifica en la medida en que tienen una incidencia directa, funcional o material tanto en los hechos que dieron origen a la presunta vulneración como en la adopción de las medidas de reparación, mitigación o reubicación que, de ser el caso, resulten necesarias para restablecer el goce efectivo de los derechos de la accionante y su núcleo familiar. En cuanto a las entidades accionadas, la <i>Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–</i> se encuentra legitimada en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 4165 de 2011, que circunscribe su objeto en la estructuración, contratación, ejecución y seguimiento a los proyectos de infraestructura de transporte a través de contratos de concesión. En esa medida, le corresponde supervisar que las obras y operaciones ejecutadas por los concesionarios no generen afectaciones al entorno ni a las comunidades colindantes, en especial cuando tales impactos pueden comprometer derechos fundamentales como la vida, la integridad y la vivienda digna. En lo que respecta al
--	--	---

		<i>municipio de Guayabetal</i>, la Sala observa que se encuentra legitimado en la causa por pasiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 311 de la Constitución Política y en el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, que le atribuyen la responsabilidad de ordenar el desarrollo de su territorio, promover el bienestar general y garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos locales. Estas competencias se complementan con las establecidas en la Ley 9 de 1989, la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y la Ley 715 de 2001, que imponen a las autoridades municipales el deber de identificar, prevenir y atender los riesgos derivados de la localización de asentamientos humanos en zonas de amenaza natural, así como de adelantar los procesos de reubicación en áreas clasificadas como de alto riesgo no mitigable. De igual manera, el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 prevé la obligación de garantizar el acceso efectivo a soluciones habitacionales dignas para las personas afectadas por desastres naturales o calamidades públicas. En este contexto, sobre el municipio
--	--	--

		recae la carga de adoptar medidas integrales y oportunas de gestión del riesgo, mitigación y reubicación. Respecto de las entidades vinculadas como terceros con interés, la <i>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD–</i> tiene legitimación derivada de sus funciones legales como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, conforme a los artículos 2° y 3° del Decreto 4147 de 2011, que le imponen la obligación de dirigir y articular las acciones nacionales en materia de conocimiento, reducción y manejo de desastres. Su intervención resulta relevante ante la alegada omisión en la adopción de medidas efectivas de mitigación y reubicación. El <i>Consortio Metroandina</i>, conformado por Ingeandina Consultores de Ingeniería S.A.S. y Grupo Metro Colombia S.A.S., fue vinculado en su calidad de interventor del Contrato de Concesión n.º 005 de 2015, suscrito entre la ANI y Coviandina S.A.S., dentro del proyecto “IP Chirajara–Fundadores”. Esto, porque en tal condición tiene
--	--	---

		el deber contractual y técnico de verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, incluidas las relacionadas con la gestión del riesgo, la estabilidad geotécnica y la seguridad del entorno de la obra, por lo que su participación resulta necesaria para esclarecer la existencia o no de un nexo causal entre las actividades del proyecto y los daños alegados. <i>El departamento de Cundinamarca</i> se encuentra legitimado en virtud de lo dispuesto en los artículos 298 y 305 de la Constitución, que le imponen funciones de coordinación, asistencia y apoyo a los municipios en materia de gestión del riesgo y atención de desastres. A su vez, la <i>Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca –UAEGRD–</i>, creada por el Decreto Departamental 190 de 2012, ostenta competencia específica para coordinar la implementación de las políticas departamentales de gestión del riesgo y apoyar a los municipios en la formulación y ejecución de planes de atención y reubicación, por lo que su intervención resulta necesaria
--	--	--

		frente a la situación descrita por la accionante. <i>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–</i> fue vinculado en atención a sus competencias legales relacionadas con la ejecución de programas de asistencia social y mejoramiento de vivienda dirigidos a población vulnerable, según lo dispuesto en el Decreto 4156 de 2011. Su participación resulta pertinente ante la eventual necesidad de articular programas de subsidio o apoyo habitacional que permitan restablecer el derecho a la vivienda de la accionante y su familia. En lo que concierne a la <i>Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía –Corporinoquia–</i>, su vinculación se fundamenta en el artículo 76.5 de la Ley 715 de 2001, que le asigna la función de asesorar a los municipios en la coordinación y dirección de las actividades permanentes de control y vigilancia ambiental. Dicha competencia reviste especial importancia en este caso, dada la alegada inestabilidad geotécnica del terreno y la eventual necesidad de definir
--	--	---

		medidas de manejo ambiental y prevención del riesgo. Al respecto, la Defensoría del Pueblo resaltó, además, la obligación de esta entidad de ejercer sus funciones de manera coordinada con las autoridades municipales y departamentales, particularmente en municipios de sexta categoría, que carecen de los medios técnicos y financieros suficientes para afrontar por sí mismos la gestión del riesgo. Por su parte, la <i>Concesionaria Vial Andina S.A.S.</i> fue vinculada al trámite en calidad de tercero con interés, en atención a su participación contractual en el proyecto vial “IP Chirajara–Fundadores”, desarrollado en el área geográfica donde ocurrieron los hechos objeto de la acción de tutela. No obstante, dicha vinculación no comporta el reconocimiento de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que en esta sede no corresponde adelantar juicios sobre la eventual responsabilidad derivada de la ejecución del proyecto ni sobre la existencia de un nexo causal entre dichas actividades y el daño alegado. En consecuencia, su intervención se circunscribe al
--	--	---

		aporte de elementos de contexto fáctico y técnico relevantes para la decisión, sin que pueda ser considerada destinataria de órdenes de amparo. Finalmente, la vinculación de <i>Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Alfa S.A. y Seguros Comerciales Bolívar S.A.</i> deriva de los informes rendidos en sede de revisión por Coviandina S.A.S. y el Consorcio Metroandina, en los que se identificó a dichas compañías como las aseguradoras que expidieron las pólizas de responsabilidad civil extracontractual tanto en la etapa constructiva como en la de operación y mantenimiento del proyecto. Su comparecencia se justifica ante la eventualidad de que los daños alegados se encuentren amparados por las citadas pólizas. Luego, su legitimación se limita al ámbito indemnizatorio que pudiera derivarse del contrato de seguro. <u>Aclaración sobre algunas entidades oficiadas:</u> Finalmente, se aclara que las entidades oficiadas <i>Agencia Nacional de Licencias</i>
--	--	--

		<i>Ambientales (ANLA), Defensoría del Pueblo, Personería del Municipio de Guayabetal y Sociedad Colombiana de Ingenieros- si bien fueron requeridas por su rol técnico o de acompañamiento institucional, carecen de legitimación en la causa por pasiva.</i> La <i>ANLA</i>, en su calidad de autoridad competente para otorgar y vigilar licencias ambientales, fue oficiada para verificar la existencia de autorizaciones o condicionamientos ambientales aplicables al proyecto vial. La <i>Defensoría del Pueblo</i> y la <i>Personería del municipio de Guayabetal</i> lo fueron en virtud de sus competencias constitucionales de protección, promoción y divulgación de los derechos humanos, así como para garantizar el seguimiento y acompañamiento a la población afectada. Por último, la Sociedad Colombiana de Ingenieros fue oficiada en atención a lo indicado por el municipio de Guayabetal en el informe rendido dentro del trámite de tutela en primera instancia, en
--	--	---

		el cual hizo referencia a un estudio técnico elaborado por dicha entidad. En consecuencia, su participación se circunscribió a la remisión del concepto técnico mencionado, con el único propósito de ilustrar el análisis judicial sobre las condiciones del terreno y los posibles impactos de la obra, sin que ello implique legitimación en la causa por pasiva ni vinculación al proceso.
Inmediatez Abordado, entre otras, en las Sentencias T-596 de 1992, SU-961 de 1999, T-1170 de 2008, T-604 de 2017 y SU-286 de 2021.	La acción de tutela, según el artículo 86 de la CP, busca la protección inmediata de derechos fundamentales, exigiendo su ejercicio en un plazo razonable para garantizar la efectividad concreta del derecho vulnerado. Aunque no hay término de caducidad legal, el juez de tutela debe verificar la oportunidad de la acción considerando las circunstancias del actor y los derechos de terceros.	En cuanto al requisito de inmediatez, la Corte encuentra que este se satisface en el presente caso. El colapso total del inmueble donde residía la accionante tuvo lugar en diciembre de 2024, extremo temporal que no fue controvertido por las partes. Así las cosas, es claro que la acción de tutela, al haber sido interpuesta 10 de marzo de 2025, se presentó pocos meses después de la ocurrencia del derrumbe, en un contexto que, según se plantea, es de persistente afectación a las condiciones de vida de la accionante y su núcleo familiar, en tanto no han contado con una solución habitacional que restablezca el goce efectivo de su derecho a la vivienda en condiciones de dignidad y habitabilidad

		equivalentes a las que tenían antes del colapso del inmueble. Ahora bien, según lo informado por la Defensoría del Pueblo en sede de revisión, luego de visitas que practicó al predio “El Edén” y a la vivienda actual de la familia de la accionante los días 8 y 9 de octubre de 2025, esa entidad pudo constatar el colapso total de la vivienda original, ubicada en una zona de alta inestabilidad, lo que obligó a la familia a residir en una casa arrendada en condiciones precarias, con deficiencias sanitarias, suministro irregular de agua y deterioro estructural. Luego, la vulneración alegada reviste un carácter continuado, dado que la desprotección habitacional y la ausencia de medidas de reubicación o asistencia por parte de las entidades accionadas mantienen vigente la afectación a los derechos fundamentales invocados. Por consiguiente, la Sala concluye que el requisito de inmediatez se encuentra cumplido, toda vez que la acción fue promovida dentro de un término razonable frente a la ocurrencia del colapso del inmueble en diciembre de 2024, y en un contexto de
--	--	---

		afectación que se mantiene vigente por la ausencia de una solución habitacional definitiva. La persistencia de las condiciones de vulnerabilidad de la accionante y su familia, verificadas por la Defensoría del Pueblo en las visitas realizadas en octubre de 2025, pone de manifiesto que la situación de desprotección no ha cesado, sino que continúa generando consecuencias adversas sobre su derecho a la vivienda digna y a una existencia en condiciones de seguridad y salubridad. En este escenario, la tutela se interpuso en un tiempo prudente y proporcionado, con el propósito de obtener una respuesta judicial efectiva ante una vulneración que, más que un hecho pasado, reviste un carácter actual y continuado.
Subsidiariedad Abordado, entre otras, en las Sentencias T-569 de 1992, SU-542 de 1999, T-983 de 2007, SU-115 de 2018 y SU-322 de 2024.	De acuerdo con los artículos 86 de la CP y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la tutela es improcedente si existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz que pueda emplearse para buscar la salvaguarda de los derechos, salvo que se esté en presencia de un posible perjuicio irremediable. Es procedente de forma	Para la Sala, en el asunto bajo examen el análisis del requisito de subsidiariedad exige identificar con precisión el objeto del amparo constitucional, en atención al carácter residual de la acción de tutela y a la naturaleza de las pretensiones formuladas por la accionante. Como se recordará, la señora Sara María Laitón de Pacheco promovió acción de tutela al

	definitiva si no hay medios judiciales adecuados y eficaces, o de manera transitoria si, existiendo estos medios, sea procedente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Un mecanismo judicial es idóneo si es apto para resolver el problema jurídico y eficaz si protege oportunamente el derecho. El perjuicio irremediable, según la jurisprudencia, se caracteriza por ser inminente, grave, urgente e impostergable.	considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la salud, a la vida, al trabajo y a la igualdad, con ocasión del colapso total de su vivienda y de la ausencia de medidas efectivas de atención, mitigación o reubicación por parte de las entidades demandadas. Señaló que la destrucción del inmueble no solo la privó de un lugar de habitación, sino que además le impidió continuar con las actividades económicas que desarrollaba en dicho espacio, afectando de manera directa el sustento de su núcleo familiar y obligándolos a trasladarse a un inmueble arrendado en condiciones precarias, situación que se prolonga en el tiempo y mantiene la afectación de sus derechos fundamentales. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, en particular con lo señalado en la Sentencia T-528 de 2023, el examen del requisito de subsidiariedad exige diferenciar dos hipótesis de procedencia de la acción de tutela: (i) como mecanismo principal y definitivo, cuando no existe otro medio judicial idóneo para la protección del derecho fundamental, y (ii)
--	---	---

		como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable cuando sí existen medios judiciales ordinarios eficaces. A partir de lo anterior, la Sala advierte que el objeto de la presente acción de tutela no consiste en obtener la reparación patrimonial de los daños derivados del colapso de la vivienda, sino en cuestionar la presunta omisión de las autoridades frente a la adopción de medidas de prevención, gestión y atención del riesgo, así como frente a la adopción de medidas de protección urgentes para garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y de su núcleo familiar. En este sentido, debe precisarse que la acción de tutela no es el mecanismo judicial adecuado para resolver controversias relacionadas con la responsabilidad patrimonial derivada del colapso del inmueble, pues tales debates corresponden a los mecanismos ordinarios de responsabilidad civil extracontractual o patrimonial del Estado, en particular al medio de control de reparación directa.
--	--	--

		No obstante, es claro que el objeto del presente amparo no se orienta a la reparación de dichos daños, sino a la adopción de medidas inmediatas de protección frente a la situación actual de desprotección habitacional en la que se encuentra la accionante y su núcleo familiar. En este contexto, la Sala advierte que no existe un mecanismo judicial ordinario directo orientado a exigir que la administración pública adopte una actuación concreta dirigida a garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna en situaciones como la descrita, más allá de la eventual acción de cumplimiento, en caso de que no se persiguiera el cumplimiento de normas que impliquen gasto. Sin embargo, conforme al artículo 9 de la Ley 393 de 1997, dicho mecanismo no desplaza la procedencia de la acción de tutela cuando lo que se pretende es la protección de derechos fundamentales, pues la propia norma dispone que en tales eventos el juez debe dar a la solicitud el trámite correspondiente al amparo constitucional.
--	--	---

		En efecto, los hechos probados dan cuenta de que, como consecuencia del colapso total de la vivienda familiar, la accionante y su familia carecen de una solución habitacional que garantice condiciones mínimas de dignidad, viéndose forzados a habitar un inmueble en arriendo con deficiencias estructurales, sanitarias y de acceso a servicios básicos, sin contar con la capacidad económica suficiente para sostener dicha situación de manera indefinida. En este escenario, la acción de tutela opera como mecanismo principal y definitivo de protección, pues los mecanismos ordinarios existentes no están diseñados para proporcionar una respuesta inmediata frente a una situación actual y consumada de vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna. Se insiste: lo pretendido mediante la acción de tutela no se orienta a la reparación del daño ya causado, sino a la adopción de medidas urgentes de reubicación que permitan asegurar el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna en conexidad
--	--	--

		con los derechos a la salud y a la vida, así como de propiciar las condiciones que permitan a la familia procurar por su sostenimiento económico. Esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta que el núcleo familiar de la accionante está integrado por sujetos de especial protección constitucional, entre ellos niños y un adulto mayor, circunstancia que impone a las autoridades un deber reforzado de protección y exige que el análisis del requisito de subsidiariedad se realice atendiendo a las particularidades del caso concreto, en aplicación del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y de la obligación reforzada de protección que recae sobre el Estado, la sociedad y la familia.. En consecuencia, el presente caso no corresponde a la hipótesis de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sino a la de tutela como mecanismo principal y definitivo, dada la inexistencia de un medio judicial idóneo para garantizar de manera inmediata el derecho fundamental a la vivienda digna.
--	--	---

		Así las cosas, la Sala concluye que, en lo que respecta a la protección del derecho fundamental a la vivienda digna en conexidad con los derechos fundamentales a la vida, la salud y el trabajo frente a la situación actual de la accionante y su núcleo familiar, la acción de tutela constituye el mecanismo principal y definitivo para examinar la presunta vulneración alegada, sin perjuicio de que las controversias relacionadas con la eventual responsabilidad patrimonial derivada del colapso del inmueble deban ser conocidas y resueltas por las autoridades judiciales ordinarias competentes.
--	--	--

45. En conclusión, la Sala constata que los requisitos de procedencia de la acción de tutela se encuentran cumplidos de manera parcial. En efecto, la *legitimación en la causa* por activa se acredita respecto de la señora Sara María Laitón de Pacheco, quien actúa en nombre propio, así como frente a los dos niños que integran su núcleo familiar; mas no frente a al esposo y la hija mayor de edad, en relación con quienes no se demostró incapacidad, indefensión ni imposibilidad material para acudir directamente a la acción constitucional, razón por la cual el análisis de fondo no se extenderá a la eventual vulneración de sus derechos fundamentales.

46. De igual manera, el examen del requisito de *subsidiariedad* permite concluir que la acción de tutela resulta procedente únicamente en lo que atañe a la protección inmediata del derecho fundamental a la vivienda digna, en conexidad con los derechos a la vida, la salud, el trabajo y la igualdad, frente a la situación habitacional actual de la accionante y de los integrantes de su núcleo familiar debidamente legitimados. Por el contrario, las pretensiones

encaminadas a la reparación de los daños patrimoniales y económicos derivados del colapso del inmueble no superan el requisito de subsidiariedad, en la medida en que existen mecanismos judiciales ordinarios idóneos y eficaces para su reclamación.

47. En consecuencia, el examen constitucional que corresponde adelantar a la Sala se circunscribirá a la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna, en conexidad con los derechos a la vida, la salud, el trabajo y la igualdad, únicamente respecto de las personas frente a las cuales se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa, esto es, la señora Sara María Laitón de Pacheco, los dos niños que integran su núcleo familiar y, por vía de agencia oficiosa, su esposo adulto mayor, y se limitará, además, a la dimensión no patrimonial del amparo constitucional. Bajo ese entendido, quedan excluidas del análisis de fondo las pretensiones formuladas en favor de la hija mayor de edad de la accionante, por falta de legitimación por activa, así como aquellas encaminadas a la reparación de daños patrimoniales o económicos, al no satisfacerse el requisito de subsidiariedad.

7. Presentación del caso y formulación del problema jurídico

48. Superado el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, y una vez constatado que en el presente asunto se cumplen los presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional para su estudio de fondo, la Sala procede a examinar las circunstancias fácticas que dieron lugar a la controversia, a partir de lo cual se formulará el problema jurídico que corresponde resolver. Pues bien, en el presente asunto, la señora Sara María Laitón de Pacheco, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la ANI y el municipio de Guayabetal, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vivienda digna, vida, salud, trabajo e igualdad, por la omisión de los accionados en la adopción de medidas de protección y reubicación frente al colapso de su vivienda ubicada en el predio “El Edén”, en la vereda Susumuco, municipio de Guayabetal, Cundinamarca, omisión que, lejos de agotarse con la pérdida del inmueble, se ha proyectado en el tiempo y mantiene a la accionante y a su núcleo familiar en una situación actual y permanente de vulneración, pues, ante la ausencia de una respuesta institucional efectiva, se vieron obligados a tomar en arrendamiento un

inmueble que no reúne condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad y dignidad, lo que perpetúa la afectación de sus derechos fundamentales y profundiza su estado de vulnerabilidad.

49. La accionante sostuvo que, con ocasión de las obras de la doble calzada Bogotá–Villavicencio, a cargo de Coviandina S.A.S. y bajo la supervisión de la ANI, su inmueble sufrió afectaciones estructurales progresivas hasta su destrucción total en diciembre de 2024, pese a los informes de la UAEGRD que desde 2020 advertían sobre el riesgo de colapso y recomendaban su reubicación. Afirmó que, a pesar de sus reiteradas solicitudes, ninguna de las entidades accionadas adoptó medidas efectivas de protección ni atención humanitaria o reubicación, lo que la obligó a trasladarse, junto con su núcleo familiar, a una vivienda arrendada en condiciones precarias de habitabilidad.

50. En concreto, la actora cuestionó la omisión de las autoridades competentes al desconocer su deber de prevención y atención frente del riesgo advertido, omisión que no solo se proyecta en la pérdida de su vivienda, sino también en las condiciones actuales de vulnerabilidad en las que se encuentra ella y su núcleo familiar, circunstancia que, a su juicio, configuró una vulneración de sus derechos fundamentales.

51. Con fundamento en lo anterior, corresponde a la Sala de Revisión pronunciarse para evaluar y determinar si las entidades accionadas y vinculadas vulneraron los derechos fundamentales invocados por la señora Sara María Laitón de Pacheco en nombre propio y en representación de su núcleo familiar. Para tal efecto, el análisis no se restringirá exclusivamente al derecho a la vivienda digna, pues, como lo ha sostenido de manera reiterada esta Corporación, la afectación de dicho derecho puede proyectarse de forma directa sobre otros derechos fundamentales⁴⁷ como bien podría ocurrir en este caso respecto de los derechos fundamentales a la vida⁴⁸, la salud y el trabajo de personas en condición de vulnerabilidad.

⁴⁷ Sentencia T-269 de 2023. Corte Constitucional.

⁴⁸ En la Sentencia T-199 de 2010 la Corte Constitucional determinó que, entre otros derechos fundamentales, el derecho a la vida se afecta cuando las autoridades omiten adoptar medidas ante el riesgo al que se exponen los residentes de viviendas ubicadas en zonas de amenaza por deslizamientos.

52. En relación con el derecho a la igualdad, la Sala no advierte, a partir de los hechos expuestos en la acción de tutela, elementos que permitan estructurar un problema jurídico autónomo en torno a su eventual vulneración.

53. En ese orden de ideas, corresponde a la Sala establecer si, con independencia de la causa que dio lugar al colapso de la vivienda que habitaba la accionante, las alegadas omisiones actuales y persistentes de las entidades y accionadas y vinculadas, en el marco de sus deberes constitucionales y legales de prevención, atención, gestión del riesgo y protección habitacional, han derivado en la vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida, a la salud y al trabajo de la señora Sara María Laitón de Pacheco y de su núcleo familiar, al no adoptar medidas oportunas, suficientes y efectivas de atención y reubicación frente a la situación de desprotección habitacional que enfrentan tras el colapso del inmueble y durante el período posterior a este.

8. Ejes temáticos

54. Para abordar el problema jurídico planteado, la Sala se ocupará de los siguientes ejes temáticos: (i) precisará el alcance constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna, en su carácter autónomo y en su relación de interdependencia con otros derechos fundamentales como la vida, la salud y el trabajo, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, (ii) analizará la faceta de habitabilidad como elemento esencial del contenido de ese derecho, en especial cuando la ubicación de la vivienda en zonas de riesgo compromete la seguridad y la integridad de sus ocupantes, (iii) expondrá las obligaciones de las autoridades territoriales en materia de gestión del riesgo y reubicación de hogares asentados en zonas de alto riesgo no mitigable, conforme a la legislación y la jurisprudencia constitucional. Además, examinará los criterios que orientan (iv) la exigibilidad inmediata del derecho a la vivienda digna frente a la inacción administrativa y (v) el derecho a la vivienda digna frente al desarrollo de obras de infraestructura o de interés público.

55. Con apoyo en lo anterior, en la solución del caso concreto la Sala resolverá el problema jurídico planteados a partir de la verificación del cumplimiento de los deberes constitucionales y legales de prevención y

protección, para determinar si la omisión de las autoridades comprometió los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la salud, la vida y el trabajo.

8.1. Alcance constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna y su consolidación como derecho autónomo y su relación de interdependencia con otros derechos fundamentales como la vida, la salud y el trabajo

56. El artículo 51 de la Constitución Política establece que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho”. Este mandato, en armonía con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo “alimentación, vestido y vivienda adecuados”, impone a las autoridades la obligación de asegurar un hábitat que permita a las personas desarrollar su proyecto vital en condiciones compatibles con la dignidad humana, la integridad física, la salud y la preservación de la vida, en tanto la vivienda constituye el espacio primario en el que se materializan tales garantías. En este sentido, la jurisprudencia constitucional⁴⁹ ha precisado que la vivienda digna no es un derecho aislado, sino un presupuesto material indispensable para la efectividad de derechos fundamentales como la vida y la salud, cuya protección impone a las autoridades deberes reforzados de prevención y actuación frente a riesgos que comprometan la seguridad personal de los habitantes.

57. No obstante, la jurisprudencia constitucional⁵⁰ también ha advertido que el reconocimiento de la vivienda digna como derecho fundamental no implica que todas las materias relacionadas con el derecho a la vivienda, tal y como es el caso de la planificación urbana, la regulación inmobiliaria o el ordenamiento territorial, integren automáticamente su ámbito de protección constitucional directa. En efecto, el contenido del derecho se proyecta a través de políticas públicas, regulaciones urbanísticas y programas administrativos

⁴⁹ Sentencia T-122 de 2024. Corte Constitucional.

⁵⁰ Sentencias T-726 de 2017, T-235 de 2011 y C-493 de 2015. Corte Constitucional.

cuya definición corresponde primariamente a las autoridades competentes dentro del marco de sus funciones constitucionales y legales, sin perjuicio de la intervención del juez constitucional cuando la aplicación o inaplicación concreta de tales regulaciones comprometa el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna o de derechos fundamentales interdependientes.

58. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha precisado, en su Observación General n.º. 4 de 1991, que el derecho a una vivienda adecuada “no debe interpretarse en un sentido restrictivo o equívoco que lo equipare, por ejemplo, con el mero cobijo que proporciona un techo sobre la cabeza o que lo considere exclusivamente como una mercancía”. Por el contrario, debe comprender un conjunto de elementos que hacen que la vivienda sea verdaderamente “adecuada”: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. Cada uno de estos componentes define el estándar internacional mínimo que obliga a los Estados a garantizar que las viviendas permitan a las personas desarrollar su proyecto vital en condiciones de dignidad y seguridad. Así, la vivienda no se reduce a un techo o refugio físico, sino que comprende condiciones de habitabilidad, seguridad de la tenencia, asequibilidad, accesibilidad, ubicación, disponibilidad de servicios y adecuación cultural. En particular, la Sentencia T-279 de 2015 reiteró que el componente de habitabilidad adquiere relevancia constitucional directa cuando la precariedad estructural, sanitaria o ambiental de la vivienda expone a sus ocupantes a riesgos ciertos e intolerables para su salud y su vida, configurándose una afectación que trasciende el ámbito del derecho a la vivienda para proyectarse sobre derechos fundamentales como la salud y la vida⁵¹.

⁵¹ En la Sentencia T-123 de 1994 la Corte Constitucional señaló que “El derecho a la vida comporta como extensión el derecho a la integridad física y moral, así como el derecho a la salud. (...) [E]l derecho a la vida protege de manera próxima el acto de vivir. La integridad física y moral, la plenitud y totalidad de la armonía corporal y espiritual del hombre, y el derecho a la salud, el normal funcionamiento orgánico del cuerpo, así como el adecuado ejercicio de las facultades intelectuales. (...) el derecho a la integridad física y moral consiste en el reconocimiento, respeto y promoción que se le debe a todo individuo de la especie humana de su plenitud y totalidad corpórea y espiritual, con el fin de que su existencia sea conforme a la dignidad personal”.

59. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el componente de habitabilidad comprende la obligación estatal de garantizar que las viviendas ofrezcan condiciones mínimas de seguridad física para sus ocupantes. Así, se ha precisado que una vivienda adecuada debe proteger a sus habitantes frente a riesgos estructurales o ambientales que comprometan su integridad personal, de modo que cuando tales riesgos se materializan o alcanzan un umbral significativo corresponde a las autoridades adoptar medidas eficaces de prevención, mitigación o reubicación⁵².

60. De manera paralela, la Observación General n.º 7 (1997) subrayó que los desalojos forzosos constituyen una violación grave de los derechos humanos cuando se realizan sin las debidas garantías procesales ni provisión de alternativas habitacionales adecuadas. En consecuencia, los Estados tienen el deber de evitar desplazamientos arbitrarios y de asegurar que, cuando sean inevitables -por razones de riesgo no mitigable o de utilidad pública-, las personas afectadas sean reubicadas en condiciones de dignidad y mediante procesos participativos, transparentes y con recursos efectivos de defensa, pues la pérdida del hogar genera repercusiones directas en el ejercicio de derechos como la salud, el trabajo y, en situaciones extremas, la vida misma. Esta Corte ha advertido que tales repercusiones se intensifican cuando la ausencia de una solución habitacional adecuada sitúa a las personas en escenarios de inseguridad personal que no están jurídicamente obligadas a soportar, lo cual activa la obligación estatal de protección reforzada⁵³.

61. En su jurisprudencia inicial, esta Corte consideró que el derecho a la vivienda digna tenía un carácter eminentemente prestacional y, por tanto, su protección procedía por vía de tutela solo cuando existía conexidad con otros derechos fundamentales, como la vida o el mínimo vital. No obstante, en decisiones posteriores, la Corte superó esta concepción al precisar que la fundamentalidad de un derecho no depende de su grado de exigibilidad inmediata ni de su contenido prestacional, sino de su relación directa con los valores superiores y bienes constitucionalmente protegidos, así como de las consecuencias especialmente graves que su transgresión puede acarrear frente

⁵² Sentencia T-199 de 2010. Corte Constitucional.

⁵³ *Ibíd.*

al goce efectivo de otros derechos fundamentales. En este punto, la Sentencia T-122 de 2024 reiteró que el derecho a la vida, entendido como principio, valor y derecho, impone a las autoridades el deber no solo de abstención, sino de actuación diligente y eficaz cuando se identifican riesgos excepcionales que comprometen la integridad y la salud de las personas.

62. Sobre este aspecto, en la Sentencia T-016 de 2007, la Corte precisó que “no puede negarse la fundamentalidad de un derecho por el solo hecho de que su contenido exija prestaciones positivas del Estado”. Señaló que la división rígida entre derechos civiles y políticos, por una parte, y derechos económicos, sociales y culturales, por otra, carece de sustento en la Constitución de 1991, toda vez que todos los derechos son fundamentales en la medida en que buscan realizar la dignidad humana. Este entendimiento permitió reconocer la vivienda digna como un derecho directamente exigible, así como el impacto estructural que su vulneración irradia sobre otros derechos como podrían ser los derechos a la salud, el trabajo y la vida, tal y como se ha reconocido por esta Corte en las Sentencias T-269 de 2015 y T-528 de 2023. De manera concordante, la jurisprudencia reciente⁵⁴ ha señalado que cuando las condiciones de vivienda generan riesgos concretos para la integridad física, la salud o la seguridad personal, la afectación deja de ser hipotética y se convierte en una amenaza real al derecho a la vida, lo que impone una respuesta inmediata por parte de las autoridades.

63. En esa línea evolutiva, la Sentencia T-203A de 2018 consolidó la autonomía del derecho a la vivienda digna, al sostener que la fundamentalidad de los derechos no puede estar sujeta a la forma en como estos se hacen efectivos en la práctica. De acuerdo con esa providencia, todos los derechos constitucionales poseen un contenido prestacional y, en consecuencia, “despojar a los derechos prestacionales –como el derecho a la vivienda– de su carácter de derechos fundamentales resultaría confuso y contradictorio”. En ese sentido, la Corte determinó que la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, cuya garantía puede y debe hacerse efectiva mediante la acción de tutela, especialmente cuando su desconocimiento compromete derechos fundamentales interdependientes como la vida, la salud y el trabajo.

⁵⁴ *Ibíd.*

64. A partir de dicho entendimiento, el derecho a la vivienda digna, como derecho fundamental, se entiende como la posibilidad de contar con un espacio propio o ajeno que reúna las condiciones adecuadas y suficientes para desarrollar la vida familiar en condiciones de seguridad, paz y dignidad. No se trata únicamente del acceso a un inmueble, sino de la existencia de un entorno habitable que no represente riesgos ciertos para la salud o la vida de sus ocupantes y que permita el desarrollo de actividades productivas lícitas como medio de subsistencia, de modo que la pérdida o degradación severa de la vivienda impacta de manera directa el derecho al trabajo.

65. Por tanto, el carácter de fundamentalidad no se condiciona a la titularidad del bien. En reiteradas oportunidades, la Corte ha protegido este derecho en favor de personas que habitan inmuebles ajenos, arrendados o incluso en condiciones informales, al reconocer que el goce efectivo del derecho no depende del título de propiedad, sino de la garantía de condiciones materiales adecuadas para la vida en dignidad. En esta línea, la jurisprudencia ha precisado que el derecho a la vivienda digna “se predica de toda persona que habite un espacio que le permita satisfacer sus necesidades vitales en condiciones de seguridad, paz y dignidad”, sin importar si es propietaria, arrendataria, poseedora o simple tenedora de hecho⁵⁵. Lo que se protege, por tanto, no es la titularidad formal del inmueble, sino la función social y vital que cumple el espacio habitacional como ámbito indispensable para el desarrollo del proyecto de vida y el ejercicio de otros derechos fundamentales como la salud, la vida y el trabajo.

66. Así, la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad en un inmueble -con independencia del vínculo jurídico que tenga con el bien- puede traducirse en una vulneración continuada de los derechos a la salud, la vida y el trabajo, cuando coloca a sus ocupantes en una situación de riesgo permanente que el Estado tiene el deber constitucional de prevenir y mitigar, y que además incide de manera directa en el desarrollo de actividades productivas, tal y como es del caso.

67. La jurisprudencia de esta corporación también ha destacado que el componente de habitabilidad adquiere especial relevancia cuando las

⁵⁵ Sentencias T-203A de 2018 y T-072 de 2023. Corte Constitucional.

condiciones estructurales del inmueble o del terreno generan riesgos que comprometen la seguridad personal de sus habitantes. Así, la Corte protegió el derecho a la vivienda digna en contextos de riesgo estructural o geológico que comprometían la seguridad de los moradores y ordenó la adopción de medidas de mitigación o reubicación cuando las autoridades omitieron intervenir oportunamente⁵⁶.

68. En suma, la evolución jurisprudencial evidencia que el derecho a la vivienda digna tiene una doble dimensión: de una parte, su formalización jurídica, que comprende la seguridad de la tenencia; y de otra, su adecuación material, entendida como el conjunto de condiciones que hacen que el lugar de habitación sea efectivamente habitable, seguro y saludable. Estas dos dimensiones justifican su protección directa por vía de tutela y explican que su vulneración no solo comprometa el derecho a la vivienda en sí mismo, sino que pueda traducirse en la afectación directa de los derechos fundamentales a la vida, a la salud y al trabajo, lo que justifica un análisis constitucional integral y su protección directa por vía de tutela, especialmente cuando las autoridades omiten cumplir sus deberes constitucionales y legales.

8.2. La habitabilidad como elemento esencial del derecho fundamental a la vivienda digna

69. Entre los elementos que estructuran el contenido del derecho a la vivienda digna, la habitabilidad constituye un componente esencial, al ser la condición que permite que el inmueble ofrezca seguridad, salubridad y protección efectiva a sus ocupantes. La Observación General n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acogida reiteradamente por esta Corte, establece que “una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, y debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.

⁵⁶ Sentencias T-223 de 2015 y T-149 de 2017. Corte Constitucional.

70. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la falta de habitabilidad no solo desconoce el derecho a la vivienda digna, sino que puede afectar de manera directa los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal. En la Sentencia T-681 de 2016 la Corte precisó que el Estado tiene la obligación de garantizar que las personas residan “en condiciones de seguridad e integridad”, lo cual implica que las autoridades competentes deben adoptar medidas preventivas y correctivas frente a los asentamientos ubicados en zonas de riesgo.

71. De igual modo, la Sentencia T-175 de 2013 determinó que los municipios tienen el deber de contar con información actual y completa sobre las zonas de alto riesgo y, cuando las condiciones del terreno comprometan la vida o integridad de los habitantes, debe adoptar las medidas necesarias para su reubicación inmediata, garantizando que “los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”.

72. En la misma dirección, la Sentencia T-502 de 2019 consolidó las reglas jurisprudenciales aplicables, indicando que los municipios deben (i) llevar inventarios de zonas de alto riesgo, (ii) adelantar programas de reubicación o de mitigación, (iii) garantizar que los terrenos evacuados sean destinados a uso público y (iv) abstenerse de permitir nuevas ocupaciones en tales zonas. Además, advirtió que la omisión de estas obligaciones constituye falta disciplinaria y puede configurar prevaricato por omisión, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991.

73. Por su parte, la Sentencia T-267 de 2016 señaló que el deber estatal no se agota en la simple reubicación temporal de las familias afectadas, sino que exige la adopción de soluciones definitivas de vivienda. De nada sirve una medida transitoria -advirtió la Corte- si las personas son nuevamente abandonadas a su suerte una vez superada la contingencia inicial.

74. En conclusión, la sola inestabilidad del terreno o la ubicación de una vivienda en un área catalogada como zona de riesgo no implica, por sí misma, la vulneración automática del derecho fundamental a la vivienda digna. El reproche constitucional surge cuando, frente a la existencia de riesgos que comprometen la seguridad o la integridad de los habitantes, las autoridades

competentes incumplen sus deberes de prevención, gestión y atención del riesgo, omitiendo adoptar las medidas necesarias para mitigarlo, controlarlo o, cuando ello no sea posible, garantizar la reubicación oportuna de las personas afectadas. En tales eventos, la persistencia de la omisión administrativa puede traducirse en una vulneración del derecho a la vivienda digna en su dimensión de habitabilidad, así como en una amenaza o afectación de derechos fundamentales interdependientes como la vida, la integridad y la seguridad personal, lo que habilita la intervención del juez constitucional.

8.3. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de gestión del riesgo y reubicación de hogares en zonas de alto riesgo no mitigable

75. El deber de garantizar la seguridad y habitabilidad de las viviendas se concreta en un conjunto de obligaciones constitucionales y legales a cargo de las autoridades territoriales, especialmente de los municipios, como entidades primarias en el conjunto de entes responsables del ordenamiento territorial.

76. Desde la Ley 9 de 1989, el legislador estableció en cabeza de ciertas autoridades locales la obligación de identificar e inventariar los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus ocupantes por ubicarse “en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos”⁵⁷. Dicha disposición impuso además la carga de adoptar medidas correctivas, tales como la reubicación de los habitantes o la demolición de las construcciones que amenacen su integridad, bajo sanción de incurrir en prevaricato por omisión en caso de inactividad administrativa.

77. Este mandato fue reforzado por el numeral 9º del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, el cual calificó la prevención de desastres como “materia de interés colectivo”, y con la Ley 388 de 1997 que en su artículo 8 definió entre las acciones urbanísticas de los municipios, la obligación de “determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”.

⁵⁷ Artículo 56 de la Ley 9 de 1989.

78. Posteriormente, los numerales 5 y 9 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, reiteraron las competencias municipales en materia ambiental y de gestión del riesgo al disponer que corresponde a los municipios prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, así como adelantar las acciones necesarias para la adecuación o reubicación de los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo.

79. Es con la expedición de la Ley 1523 de 2012 que finalmente se consolidó el marco institucional de la gestión del riesgo de desastres y se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), entendido como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, políticas, instrumentos, procesos y recursos orientados al conocimiento, la reducción y el manejo del riesgo. Dicha ley definió la gestión del riesgo como un proceso social de carácter permanente, que compromete a todas las autoridades y niveles de gobierno, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

80. De conformidad con el artículo 5 y 31 de la Ley 1523 de 2012, el SNGRD está integrado por todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como por las Corporaciones Autónomas Regionales⁵⁸, las entidades privadas, comunitarias y sociales que voluntariamente se vinculen. Su órgano de dirección es el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, presidido por el Presidente de la República e integrado por los ministros, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), quien actúa como su secretario técnico.

81. La UNGRD, como entidad adscrita a la Presidencia de la República, cumple funciones de dirección ejecutiva, coordinación técnica, asistencia y articulación interinstitucional⁵⁹. Entre sus deberes se encuentran formular los

⁵⁸ De conformidad con el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, las Corporaciones Autónomas Regionales “(...) además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo”.

⁵⁹ Decreto 4147 de 2011 y artículo 18 de la Ley 1523 de 2012.

lineamientos de política, prestar apoyo técnico y financiero a los entes territoriales, coordinar la respuesta nacional en situaciones de emergencia y promover la inclusión de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación sectorial y territorial.

82. En el nivel intermedio, los departamentos -según los artículos 12 y 13 de la misma ley- son responsables de (i) formular, implementar y evaluar los planes departamentales de gestión del riesgo, (ii) coordinar los planes municipales, (iii) prestar apoyo técnico y financiero a los municipios con limitada capacidad institucional, (iv) consolidar la información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en su jurisdicción y (v) articular sus actuaciones con la UNGRD. En ejercicio del principio de subsidiariedad positiva⁶⁰, los departamentos deben intervenir de manera complementaria cuando los municipios no puedan responder adecuadamente ante una emergencia.

83. Por su parte, los municipios son las entidades directamente responsables de ejecutar las acciones de gestión del riesgo dentro de su territorio. Conforme a los artículos 37 y 40 de la Ley 1523 de 2012, deben incorporar la gestión del riesgo en los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial y los presupuestos anuales, formular y adoptar el planes para la gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción y mantener en funcionamiento un consejo municipal de gestión del riesgo de desastres como instancia permanente de coordinación local, debe estar integrado por las dependencias municipales con incidencia en la materia —planeación, obras públicas, salud, vivienda, servicios públicos, entre otras— y tiene la función de identificar amenazas, elaborar mapas de riesgo, diseñar medidas de prevención y dirigir las acciones de respuesta, evacuación, reubicación y recuperación.

84. En el nivel nacional, la UNGRD tiene la obligación de apoyar técnica y financieramente a los entes territoriales, así como de emitir lineamientos, declarar la calamidad pública cuando sea necesario, y coordinar la ejecución de proyectos de reconstrucción o reubicación.

⁶⁰ Numeral 14 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.

85. De manera complementaria, la Ley 1537 de 2012⁶¹, en su artículo 12, dispuso expresamente que el Estado debe priorizar el acceso a subsidios o programas de vivienda para quienes resulten afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias. En desarrollo de este mandato, los municipios tienen la obligación de garantizar el acceso efectivo de la población afectada a programas de vivienda de interés social, hasta tanto sean incluidos en un plan definitivo de reubicación o en una solución habitacional permanente.

86. En la jurisprudencia, esta obligación ha sido ampliamente desarrollada. En la Sentencia T-681 de 2016, la Corte recordó que los municipios deben llevar inventarios de zonas de alto riesgo y ejecutar los programas necesarios de reubicación. También indicó que, durante los procesos de desalojo o evacuación, las autoridades deben “prodigar albergue temporal y ayudas económicas con miras a la más pronta reubicación de la vivienda de los afectados”, garantizando un trato preferente a las personas en condición de vulnerabilidad.

87. De igual modo, la Sentencia T-502 de 2019 reiteró que el cumplimiento de estas obligaciones no es discrecional, sino imperativo, y que el incumplimiento conlleva responsabilidad disciplinaria y penal. Así, el municipio debe actuar con diligencia reforzada en todas las etapas: identificación del riesgo, evacuación, reubicación temporal y solución definitiva de vivienda.

88. En conclusión, el conjunto normativo que regula la gestión del riesgo y la reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo no mitigable establece un deber integral de actuación a cargo de todos los niveles del Estado. A la Nación le corresponde la formulación de la política y la coordinación general; a los departamentos, la articulación regional y la asistencia técnica y financiera; y a los municipios, la gestión directa del riesgo, la protección de la población expuesta y la adopción de medidas efectivas de prevención, atención y reubicación. La omisión de cualquiera de estos deberes compromete la eficacia material de los derechos fundamentales a la vivienda

⁶¹ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

digna, la vida y la integridad personal. Por consiguiente, la gestión del riesgo no constituye una potestad discrecional, sino un deber constitucional de cumplimiento obligatorio, que exige la actuación inmediata, coordinada y proporcional de todas las autoridades competentes.

8.4. Exigibilidad inmediata del derecho a la vivienda digna frente a la inacción administrativa

89. Si bien el derecho a la vivienda digna tiene un componente programático y su desarrollo depende de políticas públicas progresivas, la Corte Constitucional ha precisado que ciertos contenidos de este derecho son de aplicación inmediata. En particular, la obligación de proteger a las personas frente a riesgos que amenacen su vida e integridad, así como de garantizar un mínimo de habitabilidad, constituye un deber estatal exigible sin dilaciones.

90. La jurisprudencia ha señalado que la inactividad o demora injustificada de las autoridades locales frente a las condiciones de riesgo configura una vulneración directa del derecho fundamental a la vivienda digna. En estos casos, el juez de tutela debe ordenar las medidas necesarias para restablecer el goce efectivo del derecho, aun cuando las soluciones estructurales demanden ejecución progresiva.

91. En la Sentencia T-528 de 2023 la Corte reiteró que el derecho a la vivienda adecuada comporta tanto obligaciones de cumplimiento inmediato como de desarrollo progresivo. Dentro de las primeras, se encuentran: (i) la garantía de contenidos mínimos esenciales para todos sus titulares, (ii) la adopción de medidas inmediatas de protección frente a amenazas graves, (iii) la participación de los afectados en las decisiones que los involucren y (iv) la especial protección de las personas en situación de vulnerabilidad.

92. De igual modo, en la Sentencia T-203A de 2018 la Corte enfatizó que el juez constitucional no puede negar la protección del derecho a la vivienda digna alegando su carácter prestacional, especialmente cuando la omisión estatal expone a los ciudadanos a un riesgo inminente o compromete su dignidad. En tales eventos, la intervención judicial no solo es procedente, sino

necesaria para restablecer el equilibrio entre el mandato de efectividad de los derechos y la pasividad de la administración.

93. Por tanto, la exigibilidad inmediata del derecho a la vivienda digna se activa cuando la omisión de las autoridades territoriales impide garantizar condiciones mínimas de habitabilidad o posterga de manera irrazonable la reubicación de familias en situación de riesgo. Este deber involucra la adopción de medidas materiales efectivas -no meramente formales- para eliminar el peligro, proporcionar albergue temporal y asegurar el acceso a los programas de vivienda de interés social previstos en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

94. En consecuencia, la tutela procede como mecanismo idóneo para ordenar a las autoridades municipales y nacionales que adopten, con carácter inmediato, las acciones necesarias para salvaguardar la vida, la integridad y la dignidad de las personas cuyo derecho a la vivienda se ve comprometido por la inacción administrativa o por la falta de una respuesta efectiva frente a situaciones de riesgo no mitigable.

8.5. Protección del derecho fundamental a la vivienda digna frente al desarrollo de obras de infraestructura o de interés público

95. El desarrollo de obras de infraestructura y proyectos de interés público constituye una manifestación legítima de la función social del Estado y del deber de promover el progreso económico y social. Sin embargo, cuando estas intervenciones generan afectaciones materiales o inminentes al entorno habitacional de personas o comunidades, surge el deber correlativo de las autoridades de garantizar que tales actuaciones no comprometan el núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna, ni los derechos conexos a la vida, la integridad personal y la dignidad humana. De acuerdo con lo anterior, se está en presencia de una violación al derecho a la vivienda, cuando “el espacio físico donde se ubica un domicilio no ofrece protección a sus ocupantes, y por el contrario es fuente de riesgo y amenaza de desastre”⁶².

⁶² Sentencia T-206 de 2019. Corte Constitucional.

96. La Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la vivienda digna impone al Estado la obligación de “garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas”⁶³. En ese contexto, el desarrollo de obras de infraestructura debe conciliar el interés general con la salvaguarda de los derechos fundamentales de quienes resulten directamente afectados, especialmente si se trata de sujetos de especial protección constitucional como personas de la tercera edad, madres cabeza de familia o comunidades en condición de vulnerabilidad.

97. Así, el interés general que inspira la ejecución de obras públicas, incluidas aquellas realizadas mediante esquemas de concesión o alianzas público-privadas, no exime al Estado de su deber de hacer las cosas bien, esto es, planeando, ejecutando y supervisando dichas actuaciones conforme al principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado⁶⁴, para con ello garantizar el respeto y protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas por su ejecución. De este modo, toda actuación pública -sea desarrollada directamente por entidades estatales o mediante concesionarios-deberá orientarse de modo que se eviten daños antijurídicos y se garantice la reparación integral cuando estos se produzcan, pues la administración está llamada a prever, mitigar o compensar los impactos negativos que la ejecución de obras de interés público pueda generar sobre los derechos fundamentales, en particular sobre el derecho a la vivienda digna.

98. De este modo, en el marco constitucional vigente, el derecho a la vivienda digna actúa como un límite sustancial a la ejecución de obras públicas, imponiendo a las autoridades el deber de conciliar el interés general con la protección efectiva de ese derecho. La omisión en la adopción de medidas de mitigación, acompañamiento o reubicación no solo puede comprometer derechos fundamentales, sino que también puede generar

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-382 de 2001 señaló que “El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente”.

responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto materializa un daño antijurídico atribuible a la actividad lícita estatal.

99. En este escenario, el ordenamiento jurídico prevé medios judiciales. específicos para garantizar la reparación de los daños causados por la actuación estatal o por quienes ejecutan obras por encargo de aquella, entre los cuales destaca el medio de control de reparación directa, consagrado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-. Este mecanismo constituye la vía judicial idónea para reclamar la reparación de los perjuicios derivados de la ejecución de obras públicas o de proyectos de interés general, garantizando así el equilibrio entre la protección de los derechos individuales y la continuidad de las funciones estatales.

100. En suma, el desarrollo de obras de infraestructura, sean estas ejecutadas directamente por entidades públicas o a través de concesionarios, exige del Estado no solo la adopción de medidas preventivas y de mitigación, sino también la observancia de su deber de planeación, diligencia y reparación. Esto, porque la omisión en la adopción de medidas de mitigación, acompañamiento o reubicación no solo podría comprometer el derecho a la vivienda, sino también otros derechos fundamentales inescindiblemente vinculados a la noción de dignidad humana como fin esencial del Estado Social de Derecho. Además, no puede perderse de vista que el derecho a la vivienda digna, reconocido en el artículo 51 de la Constitución, no se reduce a la mera disponibilidad física de un inmueble, sino que comporta la obligación estatal de garantizar condiciones materiales que permitan disfrutar efectivamente de un espacio seguro, habitable y adecuado para la vida familiar y persona.

9. Caso concreto

101. Previo a la solución del problema jurídico planteado, la Sala considera necesario precisar, con base en la información extraída del expediente, los aspectos que esta Corte va a establecer como probados. Se recuerda que, hasta el momento, se ha hecho una presentación del caso apelando a lo descrito por los intervinientes en el expediente de tutela. Por esta razón, seguidamente, se

hará un recuento de los hechos jurídicamente relevantes, reconstruyendo, como ejercicio probatorio, lo acontecido.

9.1. Hechos relevantes demostrados

102. La señora Sara María Laitón de Pacheco ostenta la calidad de poseedora de la vivienda ubicada en el predio “El Edén”, identificado con la matrícula inmobiliaria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cáqueza, sobre la cual se registra una única anotación que da cuenta del registro de una mejora en predio baldío por parte de la accionante, conforme Escritura Pública del 15 de noviembre de 1988, otorgada en la Notaría Única de Cáqueza⁶⁵.

103. De acuerdo con el informe de la Defensoría Delegada de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca⁶⁶ elaborado con ocasión de la visita realizada los días 8 y 9 de octubre de 2025 al inmueble afectado, el núcleo familiar de la accionante está integrado por la accionante Sara María Laitón de Pacheco, de 69 años, su esposo Ángel María Pacheco Hurtado, de 70 años, su hija Johana del Carmen Pacheco Laitón, de 33 años, y los dos hijos niños, niñas y adolescentes de esta última, quienes convivían de manera permanente en el inmueble objeto de la presente controversia⁶⁷ y quienes a la fecha continúan en estado de desprotección habitacional.

104. La vivienda fue construida sin licencia urbanística ni diseño estructural conforme a la Ley 400 de 1997 y la NSR-10, careciendo de confinamientos y refuerzos sísmicos adecuados, y se ubica en un sector caracterizado por condiciones geológicas inestables, presencia de fallas activas denominadas

⁶⁵ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte certificado350339231576537363298050pdf[1].pdf”

⁶⁶ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Informe DESC y Regional Cundinamarca.pdf”.

⁶⁷ Pese a que la composición del núcleo familiar de la señora Sara María Laitón de Pacheco no fue expuesta de manera uniforme a lo largo del trámite de la acción de tutela, pues en distintos escritos la accionante ofreció versiones divergentes respecto del número de hijas y nietos con quienes convive, dicha inconsistencia quedó razonablemente superada con el “Informe de la Defensoría Delegada de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca”, elaborado con ocasión de la visita realizada los días 8 y 9 de octubre de 2025 al inmueble afectado, el cual constituye un medio de convicción objetivo e independiente.

Susumuco y Susumuco 2, y alta exposición a movimientos sísmicos y fenómenos de remoción en masa⁶⁸.

105. Entre la ANI y Coviandina S.A.S. se suscribió el Contrato de Concesión 005 de 2015, cuyo objeto comprende la construcción, operación y mantenimiento del corredor vial Bogotá–Villavicencio⁶⁹.

106. La accionante situó el deterioro de la vivienda en el año 2015, durante el supuesto inicio de la fase constructiva del corredor vial Bogotá–Villavicencio; no obstante, se pudo establecer que la fase de construcción del Contrato de Concesión 005 de 2015 inició el 15 de septiembre de 2016⁷⁰, y las obras del túnel 3 –ubicadas a 280 metros de la vivienda– comenzaron el 7 de julio de 2017.

107. El 7 de febrero de 2018 Coviandina S.A.S. y Sara María Laitón de Pacheco suscribieron el Acta de Vecindad 297, en la que se describió la composición de la vivienda y se dejó constancia de múltiples fisuras en fachada, pisos y paredes⁷¹.

108. El 2 de febrero de 2021 Coviandina S.A.S. y la accionante suscribieron un acta de vecindad en la que se advirtió el desprendimiento de la sección del baño del sistema estructural de la vivienda, evidenciando progresión del deterioro⁷².

109. El 19 de noviembre de 2020 la accionante solicitó al municipio de Guayabetal que practicara visita al predio “El Edén” para constatar los daños y fisuras advertidas en su vivienda⁷³.

⁶⁸ Expediente digital, archivos “Anexo secretaria Corte Informe Tecnico_Guayabetal_20250162.pdf”, “08CONTESTACION.pdf”, “Anexo secretaria Corte Respuesta Corte Exp T-11.131.815.pdf”.

⁶⁹ Expediente digital, archivo “Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte FECVA-~1.PDF”.

⁷⁰ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Respuesta Corte Exp T-11.131.815.pdf”.

⁷¹ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Respuesta auto decreta pruebas exp T-11.131.815 (1).pdf”.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

110. El 2 de febrero de 2021 la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Guayabetal rindió el informe de visita solicitado por la accionante, advirtiendo el inminente colapso de la vivienda y recomendando reparar los bienes previa autorización de los propietarios, atribuyendo los daños a las obras de la concesionaria. Del informe y la petición de la accionante se corrió traslado a Coviandina S.A.S. el 31 de marzo de 2021, entidad que el 12 de abril de 2021 respondió al municipio de Guayabetal expresando su desacuerdo con las apreciaciones sobre la causa de los daños, aduciendo que el informe no estableció parámetros claros y que existían actas de vecindad que evidenciaban daños anteriores al inicio de la obra⁷⁴.

111. El 9 de febrero de 2021 la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Cundinamarca -UAEGRD- registró en el informe número 2021150784 un deterioro grave de la vivienda que comprometía su estabilidad, recomendando gestionar la reubicación inmediata de la familia, trasladando copia de tal reporte al CMGRD, a la Personería del municipio de Guayabetal y a la Secretaría de Vivienda del departamento de Cundinamarca⁷⁵.

112. El 19 de julio de 2021 la sociedad PetroBlast S.A.S. presentó estudio sobre las vibraciones generadas por voladuras en el túnel 3, concluyendo que estas se mantuvieron dentro de los límites seguros de la Norma Alemana DIN 4150 y no generaron afectaciones estructurales a las viviendas cercanas, sugiriendo monitoreo de vibraciones por tráfico pesado y análisis geológicos detallados en la zona⁷⁶.

113. El 15 de septiembre de 2021 la accionante radicó escrito ante Coviandina S.A.S. solicitando verificación de daños y medidas de protección frente al agravamiento de las grietas y debilitamiento del terreno⁷⁷.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Correo[22-Oct-25-4-46-41].pdf”.

⁷⁶ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Respuesta auto decreta pruebas exp T-11.131.815 (1).pdf”.

⁷⁷ Ibidem.

114. El 5 de octubre de 2021 se levantó acta de vecindad de cierre suscrita únicamente por Coviandina S.A.S., informando afectaciones por deslizamiento de tierra y concluyendo que las detonaciones asociadas a la obra no afectaron los predios. Se destaca que la accionante no firmó el acta por desacuerdo con las conclusiones.

115. Con ocasión del sismo del 17 de agosto de 2023, el municipio gestionó subsidios de arrendamiento autorizados por la UNGRD, incluyendo uno para la familia de la señora Laitón, concedido por tres meses (septiembre a noviembre de 2023)⁷⁸.

116. Para diciembre de 2024, la vivienda ubicada en el predio “El Edén” presentó un colapso parcial que la tornó inhabitable⁷⁹, obligando a la familia a trasladarse a una casa arrendada con deficiencias de saneamiento, suministro irregular de agua y carencias estructurales, según informe de visita de la Defensoría del Pueblo⁸⁰.

117. La Defensoría del Pueblo, en visitas del 8 y 9 de octubre de 2025, constató el colapso total de la vivienda original y la situación precaria del alojamiento actual, además de que los ingresos familiares no superan \$400.000 mensuales, insuficientes para acceder a una vivienda digna⁸¹.

118. El municipio de Guayabetal ha sido históricamente catalogado como de sexta categoría según la Contaduría General de la Nación, careciendo de disponibilidad presupuestal para programas sociales propios y concentrando la gestión del riesgo en un único contratista⁸².

⁷⁸ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte ACCION DE TUTELA No. expediente T11.131.815 SARA LAITON.pdf”.

⁷⁹ Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”.

⁸⁰ Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Respuesta Corte Exp T-11.131.815.pdf”.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Categorización subsidiaria de Departamentos, distritos y municipios. Contaduría General de la Nación. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

9.2. Solución al problema jurídico

119. Con el fin de dar respuesta concreta a ese interrogante se expondrán las siguientes conclusiones probatorias: (i) el deterioro progresivo y las señales reiteradas de un riesgo creciente no atendido, (ii) la situación de vulnerabilidad de la accionante y su núcleo familiar como consecuencia del deterioro y posterior colapso de su vivienda, (iii) la imposibilidad de establecer, en sede de tutela, un nexo causal que permita atribuir a la obra vial adelantada en virtud del Contrato de Concesión 005 de 2015 el daño sufrido por la accionante y su familia y (iv) la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna, vida, salud y trabajo de la accionante y de su núcleo familiar por parte del municipio de Guayabetal, la UAEGRD del departamento de Cundinamarca y Corporinoquia.

9.2.1. El deterioro progresivo y las señales reiteradas de un riesgo creciente no atendido

120. La Sala observa que está plenamente acreditado un deterioro progresivo, sostenido y verificable de la vivienda de la señora Sara María Laitón de Pacheco, manifestado y documentado desde inicios de 2018 y, de forma más notoria, desde 2020 en adelante. Conforme a las actuaciones del expediente, la estructura que habitaba en calidad de poseedora junto con su familia, presentaba grietas en muros internos y externos, desprendimientos parciales, desniveles, hundimientos notorios, inclinaciones y pérdida de estabilidad general, daños que fueron inicialmente advertidos en el acta de vecindad del 7 de febrero de 2018, suscrita por Coviandina S.A.S., y posteriormente reportados por la propia accionante al municipio de Guayabetal el 19 de noviembre de 2020.

121. La Secretaría de Planeación y Obras Públicas de dicho municipio, mediante informe del 2 de febrero de 2021, confirmó que la vivienda enfrentaba un riesgo inminente de colapso y recomendó intervenciones de mitigación, incluyendo la autorización para reparaciones por parte de los propietarios y a cargo de la concesionaria.

122. Paralelamente, la UAEGRD, mediante el informe 2021150784 del 9 de febrero de 2021, registró que el inmueble presentaba un deterioro grave que comprometía su estabilidad y recomendó la reubicación inmediata de la familia, trasladando copia de este informe al CMGRD, a la Personería del municipio de Guayabetal y a la Secretaría de Vivienda del departamento de Cundinamarca. La reiteración de estas advertencias evidencia un conocimiento institucional claro sobre la progresión del riesgo y la gravedad de la situación.

123. No obstante, a pesar de la claridad y permanencia de estas señales de daño creciente, las autoridades locales no adoptaron medidas efectivas de mitigación ni activaron de manera integral los mecanismos del SNGRD. No se elaboraron planes de estabilización, no se gestionó la reubicación de la familia en condiciones seguras de manera oportuna y no se implementó un seguimiento técnico adecuado que permitiera contener o reducir los riesgos identificados. En estas circunstancias, aun cuando el expediente evidencia que el inmueble presentaba condiciones estructurales precarias y se encontraba ubicado en un entorno geológico complejo, la ausencia de una respuesta institucional oportuna frente a un riesgo previamente advertido constituye un factor que contribuyó a la consolidación y agravamiento de dicho riesgo. En consecuencia, la familia permaneció expuesta a un riesgo conocido, creciente y prevenible, que finalmente se materializó en el colapso parcial de la vivienda en diciembre de 2024 y en el colapso total constatado por la Defensoría del Pueblo en octubre de 2025.

124. La evidencia demuestra que el deterioro no fue un hecho aislado, sino un proceso continuo y progresivo, agravado por la imposibilidad de la familia de emprender reparaciones por sus propios medios debido a su precaria situación económica y a la composición del núcleo familiar, conformado por dos adultos mayores y dos niños, niñas y adolescentes, sujetos de especial protección constitucional. Esto, a pesar de que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido de manera reiterada que, ante señales claras de riesgo creciente, las entidades territoriales deben actuar de manera inmediata, integral y coordinada, adoptando medidas de protección proporcionales y eficaces, pues la omisión en escenarios de riesgo conocido configura una vulneración directa de derechos fundamentales.

125. En síntesis, el expediente evidencia un deterioro progresivo de la vivienda, la existencia de advertencias reiteradas por parte de las autoridades competentes y la falta de acciones idóneas de prevención y mitigación, lo que constituyó una exposición prolongada de la familia a un riesgo grave, previsible y no atendido, circunstancia frente a la cual la ausencia de medidas oportunas de gestión institucional contribuyó a la consolidación de la situación de riesgo advertida, incrementando la vulnerabilidad estructural y socioeconómica de sus integrantes.

9.2.2. La situación de vulnerabilidad de la accionante y su núcleo familiar como consecuencia del deterioro y posterior colapso de su vivienda

126. De la valoración conjunta del expediente y las visitas de verificación realizadas por la Defensoría del Pueblo los días 8 y 9 de octubre de 2025 se pudo establecer que la familia de la señora Sara María Laitón de Pacheco enfrenta un escenario de vulnerabilidad extrema a raíz del colapso de la vivienda ubicada en el predio “El Edén” situación que no solo compromete el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna, sino que irradia de manera negativa y persistente los derechos a la vida, la salud y el trabajo. Al respecto, debe resaltarse el hecho de que el núcleo familiar se encuentra conformado por la señora Laitón, adulta mayor, su esposo, también adulto mayor, su hija y dos nietos niños, niñas y adolescentes, lo que intensifica el alcance del derecho a la vivienda digna y obliga al Estado a adoptar medidas oportunas, coordinadas y eficaces que aseguren condiciones de habitabilidad y seguridad, especialmente frente a riesgos previsibles y evitables que ponen en peligro la integridad física y la subsistencia misma del hogar.

127. Adicionalmente, se comprobó que, tras la pérdida del inmueble, el núcleo familiar habita una vivienda arrendada en condiciones claramente deficientes, con fallas en saneamiento básico, suministro irregular de agua y carencias estructurales que afectan la habitabilidad, comprometen la seguridad y vulneran la dignidad de sus integrantes, circunstancias que no solo dificultan el desarrollo normal de la vida familiar, sino que incrementan el riesgo de afectaciones a la salud, particularmente tratándose de adultos mayores y niños,

niñas y adolescentes, y exponen al núcleo familiar a condiciones que comprometen el derecho a la vida en condiciones dignas.

128. Además, el expediente evidencia una situación económica crítica, teniendo en cuenta que, a partir de la información recabada, se estableció que los ingresos del hogar no superan los \$400.000 pesos mensuales, suma que resulta insuficiente para atender necesidades básicas y completamente incompatible con cualquier posibilidad real de adelantar mejoras, reforzamientos o alternativas de vivienda segura, situación que incide directamente en la garantía del derecho al trabajo, en tanto la inestabilidad habitacional y las condiciones precarias de vida limitan la conservación de fuentes de ingreso y la posibilidad de desarrollar actividades productivas en condiciones mínimas de seguridad y continuidad, situándolos en una condición de dependencia directa de las actuaciones que adopten las autoridades competentes para garantizar sus condiciones mínimas de vida digna.

129. Así, la incapacidad de corregir por sí mismos las deficiencias habitacionales, unida a la composición del núcleo familiar y a su precariedad económica, configura una situación de vulnerabilidad agravada que exige un enfoque reforzado de protección estatal. En este contexto, la afectación del derecho a la vivienda digna opera como un factor estructural al impedir el desarrollo normal de la vida familiar, deteriorar las condiciones físicas y psíquicas de sus integrantes y frustrar la continuidad del proyecto de vida del hogar en condiciones mínimas de seguridad y estabilidad.

130. En este escenario, la Sala recuerda que la protección del derecho a la vivienda digna no depende exclusivamente de la titularidad jurídica del inmueble ni de la existencia de permisos o licencias para su ocupación, sino del ejercicio real y efectivo del derecho a habitar en condiciones adecuadas, seguras y compatibles con la dignidad humana, y que cuando tales condiciones se ven comprometidas como en este asunto, la vulneración se extiende de manera inescindible a otros derechos, tal y como ocurrió en este asunto con los derechos a la vida, la salud y el trabajo, especialmente cuando se trata de sujetos en situación de especial protección constitucional y con limitaciones socioeconómicas severas como es del caso.

9.2.3. Límites del control constitucional en sede de tutela para imputar a la Agencia Nacional de Infraestructura la asunción del riesgo y la atención derivada del colapso de la vivienda de la accionante

131. Esclarecido el colapso de la vivienda que habitaba la señora Sara María Laitón de Pacheco y la consecuente situación de vulnerabilidad en la que se encuentra su núcleo familiar, la Sala considera necesario delimitar con precisión el alcance del análisis constitucional que corresponde adelantar en sede de tutela frente a la intervención de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, en el marco de la ejecución del proyecto vial Bogotá–Villavicencio.

132. De conformidad con los fundamentos jurídicos precedentes, en los que se desarrolló el carácter fundamental y autónomo del derecho a la vivienda digna, su relación de interdependencia con los derechos a la vida, la salud y el trabajo, así como su exigibilidad inmediata frente a la inacción administrativa, la Sala reitera que el debate constitucional planteado no versa sobre la determinación de la causa técnica del debilitamiento estructural ni del posterior colapso de la vivienda, ni sobre la imputación de responsabilidad patrimonial por dicho daño. Tales cuestiones exigen un debate probatorio complejo, de naturaleza técnica y causal, que corresponde de manera exclusiva al juez natural y debe ser adelantado, de ser el caso, a través de los mecanismos judiciales ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.

133. En efecto, como lo ha sostenido esta Corporación, entre otras, en la Sentencia T-528 de 2023, los juicios orientados a establecer la responsabilidad civil o estatal derivada de la ejecución de obras públicas desbordan la competencia del juez constitucional, en tanto requieren la valoración especializada de elementos técnicos, estudios de riesgo, peritazgos estructurales y la definición de títulos de imputación, aspectos ajenos a la finalidad inmediata de la acción de tutela. Por esta razón, en este caso el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho únicamente en cuanto el amparo dirigido a la protección actual y efectiva de los derechos fundamentales comprometidos por la situación actual en la que se encuentra la accionante y su núcleo familiar en el inmueble al que se trasladaron luego de que colapsara la vivienda, y no a la declaración de responsabilidades ni a la obtención de indemnizaciones por ese último hecho.

134. En este marco, no resulta jurídicamente posible, en este escenario judicial y bajo el ámbito propio del control constitucional, radicar en cabeza de la ANI obligaciones derivadas de una supuesta responsabilidad por el debilitamiento y colapso de la vivienda familiar de la accionante, pues ello implicaría un pronunciamiento anticipado sobre asuntos que deben ser definidos por el juez natural, con pleno respeto de las garantías procesales y del debido debate probatorio.

135. En ese sentido, si bien la participación de la ANI en la ejecución de una obra de infraestructura de gran escala activa deberes generales de planeación, prevención, mitigación y coordinación institucional, tal como se expuso en el fundamento jurídico 4.5, lo cierto es que, en el presente caso, la imposibilidad de establecer en sede de tutela un nexo causal cierto entre la ejecución de la obra y el colapso del inmueble impide trasladarles cargas constitucionales directas de atención, reubicación o solución habitacional.

136. Así, desde una perspectiva estrictamente constitucional, el análisis debe concentrarse en la situación actual de desprotección habitacional que enfrenta la accionante y su núcleo familiar, quienes se vieron obligados a abandonar su vivienda y residen actualmente en un inmueble arrendado en condiciones precarias de habitabilidad, con deficiencias en saneamiento básico, suministro irregular de agua y carencias estructurales, tal como fue constatado por la Defensoría del Pueblo. Esta situación compromete de manera directa y persistente los derechos fundamentales a la vivienda digna, la vida, la salud y el trabajo, especialmente si se tiene en cuenta que el núcleo familiar está integrado por sujetos de especial protección constitucional.

137. En este escenario, y conforme a las reglas jurisprudenciales sobre exigibilidad inmediata del derecho a la vivienda digna frente a la inacción administrativa, la Sala concluye que la asunción del riesgo y la adopción de medidas de atención, protección y reubicación corresponden, en esta faceta enteramente constitucional, a las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en especial a las autoridades territoriales competentes, en virtud de los deberes que les imponen la Constitución y la Ley 1523 de 2012. Estas entidades están llamadas, con independencia de la causa del daño ya consumado, a garantizar una respuesta institucional

oportuna, articulada y suficiente que evite la prolongación de una situación de desprotección incompatible con la dignidad humana.

138. En consecuencia, mientras se surten los mecanismos judiciales ordinarios destinados a establecer la eventual responsabilidad por el colapso de la vivienda y las correspondientes consecuencias indemnizatorias, son las autoridades que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres las constitucionalmente obligadas a garantizar condiciones mínimas de habitabilidad, reubicación adecuada y acceso efectivo a programas de vivienda, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva.

139. Así, la Sala se abstiene de emitir cualquier pronunciamiento sobre la responsabilidad de la ANI por el debilitamiento y colapso del inmueble, y concluye que en este escenario procesal no resulta procedente radicar en cabeza de la ANI la asunción constitucional del riesgo derivado de ese hecho, sin perjuicio de que su actuación sea evaluada en los escenarios judiciales ordinarios correspondientes. Este entendimiento armoniza el análisis con el principio de subsidiariedad, evita desplazar al juez natural de la responsabilidad patrimonial y concentra el control constitucional en su finalidad propia: la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales comprometidos.

9.2.4. El municipio de Guayabetal, el departamento de Cundinamarca, por intermedio de la UAEGRD, y Corporinoquia vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, así como sus derechos fundamentales a la vida, la salud y el trabajo

140. En atención a que la Sala se abstuvo de realizar un análisis de responsabilidad respecto de la obra concesionada y sus ejecutores, corresponde examinar si las autoridades territoriales encargadas de la gestión del riesgo cumplieron con los deberes constitucionales y legales que les imponía la demostrada situación de amenaza progresiva que enfrentaba la vivienda de la accionante. Dado que el riesgo estaba plenamente identificado, la verificación del caso concreto exige incorporar el estándar constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna, particularmente en su dimensión

de habitabilidad, así como su estrecha relación de interdependencia con los derechos fundamentales a la vida, la salud y el trabajo, los cuales fueron expresamente invocados por la accionante desde el escrito introductorio de la acción de tutela, y el marco normativo que regula las obligaciones del Estado en materia de gestión del riesgo de desastres.

141. Conforme a los artículos 51 de la Constitución Política y 11 del PIDESC, el derecho a la vivienda digna incluye no solo el acceso formal a un inmueble, sino el goce de un espacio habitable, seguro, saludable y apto para desarrollar el proyecto de vida en condiciones de dignidad. Este entendimiento se ha consolidado tanto en la Observación General n.º 4 del Comité DESC, que subraya que la vivienda debe proteger frente a riesgos estructurales, ambientales y sanitarios, como en la jurisprudencia constitucional, que ha reconocido su carácter de derecho fundamental autónomo y cuyo desconocimiento puede traducirse en amenazas directas para la vida y la salud de sus ocupantes, así como al trabajo, en tanto la vivienda suele constituir el espacio desde el cual se desarrollan actividades productivas, especialmente en contextos de economía informal y familiar. La Corte ha precisado que la fundamentalidad del derecho no depende de la forma de tenencia, sino de la garantía de condiciones materiales de vida digna, condiciones que constituyen presupuesto para el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, especialmente tratándose de personas que habitan zonas expuestas a amenazas extraordinarias.

142. En esta misma dirección, esta Corte ha reiterado que el componente de habitabilidad es parte del núcleo esencial del derecho a la vivienda digna. Según la Observación General n.º 4 y decisiones como las Sentencias T-681 de 2016, T-175 de 2013, T-267 de 2016 y T-502 de 2019, cuando el inmueble se encuentra ubicado en zona de riesgo no mitigable o presenta condiciones que comprometen la vida o la integridad de sus ocupantes, la omisión estatal en adoptar medidas de mitigación o reubicación vulnera directamente el derecho fundamental a la vivienda digna y, de manera concomitante, los derechos a la vida y a la salud, así como al trabajo, activando la exigibilidad inmediata de medidas de protección, incluso si estas tienen contenido prestacional.

143. Bajo tal parámetro, el análisis del expediente muestra que las entidades territoriales tenían conocimiento pleno, suficiente y anticipado del riesgo que enfrentaba la vivienda de la accionante y su familia. Desde mediados de 2020 y durante 2021, múltiples documentos oficiales -actas de visita, reportes municipales, comunicaciones ciudadanas e informes técnicos de la UAEGRD- daban cuenta de un deterioro progresivo, acelerado y de origen geotécnico que comprometía la estabilidad del terreno y la habitabilidad del inmueble, exponiendo a sus ocupantes a un peligro cierto para su integridad física y su vida. En ese sentido, el informe técnico del 9 de febrero de 2021 emitido por la UAEGRD fue categórico al identificar un riesgo no mitigable y recomendar la reubicación inmediata de la familia, sin que además se adoptaran medidas que permitieran preservar, siquiera de manera transitoria, las condiciones mínimas para el desarrollo de sus actividades económicas.

144. Pese a esta claridad, la respuesta institucional fue fragmentada y, en últimas, insuficiente para prevenir la materialización del daño. Al respecto, esta Sala evidencia una omisión estructural que contradice el marco normativo que regula la gestión del riesgo. Desde las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, pasando por las Leyes 715 de 2001 y 1537 de 2012, hasta la 1523 de 2012 -norma rectora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-, los municipios y departamentos tienen deberes específicos para identificar, clasificar y atender zonas de alto riesgo, así como para adelantar medidas de mitigación, evacuación, reubicación temporal y reubicación definitiva, precisamente para evitar la materialización de daños que comprometan derechos fundamentales esenciales, incluidos aquellos asociados a la subsistencia económica de los hogares afectados.

145. En el caso concreto, el municipio de Guayabetal, como primer responsable del SNGRD conforme a los artículos 10, 17, 37 y 40 de la Ley 1523 de 2012, omitió realizar una evaluación integral del riesgo, no activó ni actualizó su plan de gestión del riesgo, no solicitó asistencia técnica adecuada a las autoridades departamentales pese a reconocer su incapacidad, no ejecutó obras de mitigación y no articuló una ruta de reubicación temporal ni definitiva, a pesar de la advertencia explícita de riesgo no mitigable, lo que obligó al núcleo familiar a permanecer en un entorno que afectaba de manera directa su salud, su seguridad personal y la continuidad de las actividades

productivas que la accionante desarrollaba en el inmueble colapsado como medio de subsistencia familiar.

146. En este punto es clave insistir que las restricciones presupuestales alegadas por el municipio no justifican su inacción, pues la ley impone el deber de activar mecanismos de coordinación y concurrencia y de solicitar apoyo técnico y financiero al departamento y a la UNGRD. La jurisprudencia es clara en señalar que las limitaciones financieras no pueden servir de excusa para la omisión cuando están comprometidas la vida, la integridad, la salud y el derecho al trabajo como manifestación de la subsistencia digna.

147. A su turno, la UAEGRD del departamento de Cundinamarca, pese a haber identificado tempranamente el riesgo no mitigable, no acompañó al municipio en la formulación de un plan de reubicación, no activó mecanismos de concurrencia departamental en términos de asistencia financiera o técnica y no desplegó acciones continuadas para implementar la recomendación vinculante de reubicación inmediata, particularmente tratándose de municipios de sexta categoría como Guayabetal. Conforme al artículo 42 de la Ley 1523, la entidad departamental tenía la obligación de intervenir subsidiariamente cuando el municipio carecía de capacidad institucional, máxime cuando la inacción prolongada profundizaba la afectación de derechos fundamentales interdependientes, incluido el derecho al trabajo de la accionante, quien vio interrumpida su fuente de ingresos sin alternativas institucionales de apoyo.

148. A su turno, la corporación autónoma regional Corporinoquía incumplió los deberes derivados de la Ley 99 de 1993 y del artículo 76, numeral 5, de la Ley 715 de 2001. En un entorno geológico complejo como Susumuco, con antecedentes de movimientos en masa y fallas activas, la autoridad ambiental debió realizar caracterizaciones ambientales y geotécnicas, delimitar áreas de riesgo no mitigable y apoyar la toma de decisiones técnico-científicas sobre mitigación o reubicación. Su omisión perpetuó la falta de información estructural y contribuyó a la inacción del municipio y del departamento, prolongando una situación de riesgo que impactó negativamente la salud, la seguridad y la estabilidad económica del núcleo familiar.

149. De esta manera, se constata una omisión concatenada del orden municipal, departamental y entidades ambientales del orden territorial que

propició que la accionante y su familia permaneciera en un entorno de riesgo extraordinario, progresivo y plenamente conocido, riesgo cuya consolidación se vio agravada por la falta de medidas oportunas de gestión institucional y que resulta incompatible con las condiciones mínimas de habitabilidad que conforman el núcleo esencial del derecho a la vivienda digna, y que, a su vez, comprometió el goce efectivo de los derechos a la vida y la salud como consecuencia del riesgo no mitigado y que se tradujo en el colapso de la vivienda familiar y el posterior arrendamiento de un inmueble que no garantiza las condiciones mínimas de subsistencia, así como del derecho al trabajo, al frustrar la posibilidad de continuar con la actividad económica que se desarrollaba en la vivienda colapsada..

150. En conclusión, las autoridades territoriales aquí precisadas vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y, de manera conexa y estructural, sus derechos fundamentales a la vida, la salud y el trabajo por incumplir las obligaciones constitucionales y legales de gestión del riesgo que les correspondían, al omitir la adopción de medidas efectivas de mitigación, protección y reubicación frente a un riesgo no mitigable plenamente identificado. La inacción prolongada del municipio de Guayabetal, la falta de articulación departamental por parte de la UAEGRD y la ausencia de acompañamiento técnico de Corporinoquía configuraron una omisión estatal que expuso a la accionante y a su núcleo familiar a condiciones de habitabilidad incompatible con la dignidad humana, afectando de manera directa su integridad física, su salud y el derecho al trabajo como expresión de su autonomía económica, en contravención del artículo 51 de la Constitución, la Ley 1523 de 2012 y la jurisprudencia constitucional vigente.

9.2.5. Breve síntesis de las conclusiones probatorias

151. Del examen integral del material probatorio y del marco constitucional y legal aplicable, la Sala concluye que la situación que desembocó en el colapso total de la vivienda de la señora Sara María Laitón de Pacheco fue el resultado de un deterioro progresivo, reiteradamente advertido por las autoridades locales y departamentales desde comienzos de 2021, sin que tales advertencias se hubieran traducido en medidas adecuadas de prevención, mitigación o reubicación. Esta inacción institucional permitió la consolidación

del riesgo y la materialización del daño, generando una afectación que no se agotó con el colapso del inmueble, sino que se proyecta de manera actual y persistente sobre las condiciones de vida del núcleo familiar en el inmueble arrendado que habitan.

152. La evidencia recaudada demuestra que frente a las solicitudes y comunicaciones elevadas por la accionante, la ANI y la concesionaria adelantaron actuaciones de verificación dentro del ámbito de sus competencias, y procedieron a poner en conocimiento de las autoridades territoriales y de las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la situación advertida, a efectos de que se adoptaran las medidas correspondientes.

153. La Sala constata que esta progresión del riesgo se produjo en un contexto de especial vulnerabilidad del núcleo familiar, integrado por dos adultos mayores, una mujer y dos niños, niñas y adolescentes, cuyos ingresos mensuales no permiten acceder por sí mismos a soluciones habitacionales dignas ni adoptar medidas de reforzamiento estructural. Este escenario imponía al Estado un deber reforzado de protección que no fue satisfecho. Tras el colapso de la vivienda, esta situación de vulnerabilidad se ha profundizado, pues el núcleo familiar se ha visto obligado a habitar en condición de arrendamiento un inmueble que no reúne condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad y estabilidad, escenario que imponía -y sigue imponiendo- al Estado un deber reforzado de protección que no fue satisfecho.

154. Tanto el municipio de Guayabetal como el departamento de Cundinamarca, a través de la UAEGRD, incumplieron obligaciones constitucionales y legales previstas en la normativa de gestión del riesgo, incluida la obligación de activar medidas oportunas de mitigación, estabilización y reubicación, así como los deberes de concurrencia, coordinación y asesoría técnica que exige la Ley 1523 de 2012. Esta omisión no solo fue determinante en la materialización del daño, sino que persiste en el tiempo al no haberse garantizado, con posterioridad al colapso, una solución habitacional transitoria o definitiva que preserve condiciones mínimas de dignidad. Adicionalmente, la ausencia de intervención oportuna de Corporinoquia impidió la caracterización ambiental adecuada del área y prolongó la incertidumbre institucional frente al origen y magnitud del riesgo,

contribuyendo a la ausencia de respuestas estructurales y sostenidas por parte del Estado.

155. En síntesis, la Sala concluye que la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna, la salud, la vida y el trabajo de la señora Laitón, su esposo y sus dos nietos niños, niñas y adolescentes se deriva de la omisión prolongada de las autoridades territoriales responsables de la prevención y atención del riesgo, omisión que permitió que una amenaza conocida se agravara sin control, afectando la habitabilidad del inmueble, comprometiendo la seguridad del hogar. Dicha vulneración se mantiene de manera actual y continuada, en tanto la falta de recursos, apoyo institucional y soluciones estatales ha obligado a la familia a residir en un inmueble arrendado que no satisface los estándares mínimos de habitabilidad, lo que incide de forma directa en la afectación persistente de sus derechos a la vivienda digna, la salud, la vida y el trabajo, al deteriorar sus condiciones de subsistencia, estabilidad y autonomía económica.

156. Ante esta constatación, y bajo el entendimiento consolidado de la vivienda como derecho fundamental autónomo que exige garantizar condiciones materiales efectivas de seguridad, habitabilidad y estabilidad, la Sala dispondrá las órdenes y remedios constitucionales necesarios para restablecer el goce efectivo de los derechos vulnerados y asegurar que las autoridades competentes adopten medidas de protección suficientes y articuladas que eviten la continuación o repetición de este tipo de escenarios.

10. Remedios constitucionales

157. Por todo lo expuesto, se revocará la decisión de instancia y, en su lugar, se amparará el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Sara María Laitón de Pacheco y su núcleo familiar, en tanto se estableció que la situación de riesgo no mitigable que afecta su vivienda desde 2021, así como la precariedad habitacional que actualmente enfrenta, fueron exacerbadas por una omisión prolongada y sistemática de las autoridades territoriales en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales de gestión del riesgo, de conformidad con la Ley 1523 de 2012 y los precedentes constitucionales aplicables. Igualmente, se concluyó que la acción de tutela no es el mecanismo

idóneo que permita imputar responsabilidad a la Agencia Nacional de Infraestructura por las afectaciones que derivaron en el colapso de la vivienda ubicada en el predio “El Edén”, por lo que la vulneración identificada recae en las entidades estatales con competencia primaria y concurrente en la prevención, mitigación y atención del riesgo.

158. En consecuencia, teniendo en cuenta las razones desarrolladas en esta providencia, se ordenará al municipio de Guayabetal, con apoyo obligatorio de la UAEGRD del departamento de Cundinamarca y el acompañamiento técnico de la UNGRD, que adopte medidas inmediatas, coordinadas y definitivas encaminadas a garantizar condiciones dignas de habitabilidad para la señora Sara María Laitón de Pacheco y su núcleo familiar. Para ello, deberán observarse los siguientes criterios:

Primero, que la gestión del riesgo es un deber constitucional de carácter inmediato, no supeditado a la titularidad del inmueble ni a la existencia de licencias, por lo que la respuesta institucional debe orientarse a garantizar la vida, la integridad y la vivienda digna, especialmente cuando se trata de hogares con adultos mayores y niños, niñas y adolescentes.

Segundo, que desde febrero de 2021 existe un concepto técnico de riesgo no mitigable emitido por la autoridad departamental, el cual impone la obligación de adoptar medidas urgentes y definitivas de reubicación, conforme a la Ley 1523 de 2012 y la jurisprudencia constitucional en materia de amenaza extraordinaria y especial protección.

Tercero, que la situación habitacional actual de la accionante -caracterizada por precariedad estructural, deficiencias de saneamiento y ausencia de condiciones básicas de habitabilidad- exige una respuesta inmediata de solución temporal digna, en cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales sobre vivienda adecuada.

Cuarto, que el municipio deberá adoptar las medidas para garantizar el acceso de la accionante y su núcleo familiar a los programas de vivienda de interés social, hasta tanto sean incluidos en un programa de Vivienda de Interés Social de conformidad con las normas sobre la materia, en específico, el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a

facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

Quinto, que la Sala constató una ausencia de actuaciones articuladas entre el municipio, la UAEGRD, la autoridad ambiental y demás entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, lo cual deberá corregirse mediante la adopción inmediata de protocolos de coordinación interinstitucional.

Sexto, que las autoridades deberán asegurar que las medidas de reubicación y asistencia respondan a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y no regresividad, de modo que la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentra la accionante y su familia no se prolongue indefinidamente.

Séptimo, que las entidades competentes deberán garantizar que las medidas adoptadas incorporen un enfoque de protección reforzada dada la presencia de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en el núcleo familiar afectado, asegurando que la solución habitacional definitiva cumpla los estándares constitucionales y de derecho internacional sobre vivienda adecuada.

Octavo, que el municipio de Guayabetal con el acompañamiento de la Personería del municipio de Guayabetal y la Defensoría del Pueblo, deberá adoptar todas las medidas administrativas necesarias para garantizar el acceso efectivo de la accionante y su núcleo familiar a los programas de asistencia social, ayudas humanitarias, subsidios de arrendamiento temporal, programas de acompañamiento familiar, así como a programas para la recuperación económica e inclusión laboral de población vulnerable y demás componentes de atención integral existentes para hogares afectados por desastres o situaciones de riesgo, de conformidad con sus competencias y la oferta institucional vigente, hasta tanto se materialice su inclusión en un programa de solución habitacional definitiva. Esta obligación comprende la verificación de requisitos, la inscripción o caracterización en los sistemas correspondientes, la orientación institucional sobre rutas de acceso y la activación inmediata de la oferta territorial y nacional disponible.

Noveno, la Defensoría del Pueblo deberá brindar a la accionante asesoría y apoyo efectivo para la iniciación y el trámite de las acciones judiciales y administrativas a que haya lugar, encaminadas a determinar las causas y

eventuales responsabilidades por el colapso de la vivienda, así como para promover las reclamaciones correspondientes ante las aseguradoras que amparen la póliza de responsabilidad civil extracontractual derivada del Contrato de Concesión 005 de 2015 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura y Coviandina S.A.S., garantizando la debida orientación jurídica y el acceso efectivo a dichos mecanismos de protección.

Décimo, la Personería del municipio de Guayabetal y la Defensoría del Pueblo en el marco de sus funciones constitucionales y legales, (i) supervisarán el cumplimiento de lo ordenado, (ii) brindarán acompañamiento institucional a la accionante con el fin de materializar las órdenes aquí impartidas y (iii) explicarán de manera clara el contenido de esta sentencia a la accionante.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Guayabetal, en cuanto **DECLARÓ IMPROCEDENTE** la acción de tutela **(i)** respecto de las pretensiones formuladas contra la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, por no satisfacerse el requisito de subsidiariedad, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y sin perjuicio de las acciones judiciales ordinarias a que haya lugar para la determinación de eventuales responsabilidades, y **(ii)** respecto de las pretensiones promovidas en favor de Ángel María Pachecho Hurtado y Johana del Carmen Pacheco Laitón, por falta de legitimación en la causa por activa, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. REVOCAR, en lo demás, la sentencia proferida por el Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Guayabetal que declaró improcedente la acción de tutela para, en su lugar, **TUTELAR** los derechos a la vivienda digna, vida, salud y trabajo de la señora Sara María Laitón de Pacheco y los dos niños, niñas y adolescentes que pertenecen a su núcleo familiar, vulnerados por el municipio de Guayabetal, la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del departamento de Cundinamarca -UAEGRD- y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia -Corporinoquia-, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. ORDENAR al municipio de Guayabetal, en coordinación con la UAEGRD del departamento de Cundinamarca, que, en un término máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, reubique temporalmente a la accionante y su núcleo familiar en un inmueble que garantice condiciones dignas de habitabilidad, seguridad y salubridad, atendiendo a su especial situación de vulnerabilidad y a la precariedad de la vivienda actualmente ocupada. Esta medida temporal se mantendrá vigente hasta tanto se adopte una solución definitiva de vivienda digna.

CUARTO. ORDENAR al municipio de Guayabetal, en coordinación con la UAEGRD, que, en un término máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, adopte las medidas necesarias para garantizar el acceso efectivo de la accionante y su núcleo familiar a programas de vivienda de interés social, conforme al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, hasta tanto se materialice su inclusión en dichos programas o se encuentre una solución definitiva de vivienda adecuada.

QUINTO. ORDENAR al municipio de Guayabetal, en coordinación con la UAEGRD, que adopte protocolos inmediatos de coordinación interinstitucional, asegurando la concurrencia efectiva entre autoridades municipales, departamentales y nacionales competentes en gestión del riesgo, con el fin de garantizar medidas oportunas, razonables y proporcionadas de protección y reubicación para la familia de la accionante, evitando la prolongación de su situación de vulnerabilidad.

SEXTO. ORDENAR a Corporinoquia que, en ejercicio de sus funciones de asesoramiento ambiental establecidas en el artículo 76.5 de la Ley 715 de 2001, brinde asistencia técnica al municipio de Guayabetal en la caracterización del riesgo ambiental, incluyendo la coordinación de acciones entre el municipio, la UAEGRD y demás entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, para garantizar que las decisiones municipales atiendan criterios de seguridad, habitabilidad y sostenibilidad ambiental. Esta colaboración deberá iniciarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia.

SÉPTIMO. CONMINAR al municipio de Guayabetal a mantener actualizado el inventario de zonas de alto riesgo, el censo de la población residente en dichas zonas y a actualizar el Registro Único de Damnificados (RUD) de manera periódica y verificable, con el fin de garantizar medidas preventivas y de atención adecuadas.

OCTAVO. ORDENAR al municipio de Guayabetal que, dentro del término máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a inscribir, postular y gestionar efectivamente la inclusión de la accionante y de su núcleo familiar en todos los programas municipales, departamentales y nacionales de asistencia social y vivienda disponibles, así como, a programas para la recuperación económica e inclusión laboral de población vulnerable.

NOVENO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que asesore y acompañe a la accionante para iniciar las acciones judiciales encaminadas a determinar las causas y la responsabilidad por el colapso de la vivienda, así como las reclamaciones ante las aseguradoras de la póliza de responsabilidad civil extracontractual emitida en virtud del Contrato de Concesión 005 de 2015 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura y Coviandina S.A.S.

DÉCIMO. ORDENAR a la Personería del municipio de Guayabetal y a la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus funciones constitucionales y legales: (i) supervisar el cumplimiento de lo ordenado; (ii) brindar acompañamiento institucional a la accionante y su núcleo familiar para materializar las órdenes impartidas; y (iii) explicar de manera clara el contenido de esta providencia a la familia, haciendo especial énfasis en la protección reforzada de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General