

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-002 de 2026

Referencia: expediente T-11.265.185

Asunto: acción de tutela de Yolanda Amaya Cancino en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá y otros.

Tema: contenido y alcance del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas ubicadas en zonas de riesgo no mitigable.

Magistrado ponente: Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Síntesis de la decisión:

La Sala Octava de Revisión de Tutelas estudió el caso de Yolanda Amaya Cancino, que es una mujer de 65 años que no tiene ingresos, pensión, ni trabajo estable. Desde hacía más de dos décadas vivía en un inmueble que estaba ubicado en una zona de alto riesgo no mitigable, puesto que el terreno era inestable y presentaba deslizamientos habitualmente. Ella les había solicitado a las autoridades distritales que la incluyeran en el Programa de Reasentamientos del Distrito Capital, pero estas se habían negado con fundamento en que el

anterior ocupante del inmueble ya había sido reubicado en el año 2002. Para el Distrito Capital, el artículo 4º del Decreto Distrital 330 de 2020 le impedía reubicar al segundo ocupante.

La Sala encontró que el Distrito Capital omitió sus deberes constitucionales y legales, en la medida que permitió que la señora Yolanda Amaya Cancino permaneciera en el inmueble por más de dos décadas. La administración podía solicitar la asistencia de la Policía Nacional para ordenar el abandono del inmueble. En su lugar, dejó que la demandante permaneciera en el predio, sin siquiera comunicarle un concepto técnico que recomendaba la reubicación definitiva del anterior ocupante desde hacía más de dos décadas, por la situación de riesgo de la zona. La Sala encontró que esta omisión de la administración influyó directamente en que la demandante pudiera permanecer en el predio, pese a que era riesgoso para ella. El actuar del Distrito fue negligente y temerario puesto que era consciente del riesgo que representaba para la demandante su permanencia en el predio. Por eso, la Sala le ordenó a la administración distrital incluir a la demandante en el Programa de Reasentamientos del Distrito Capital y reubicarla definitivamente, previa la reubicación transitoria de la accionante.

Finalmente, la Sala instó a la Alcaldía Mayor de Bogotá a impedir que las zonas que habían sido objeto de reubicación volvieran a ser ocupadas. Con todo, a la hora de definir cuáles auxilios deben reconocérseles o no a estas personas, ha de tener en cuenta que algunos de esos segundos ocupantes pueden ser segundos ocupantes o poseedores con buena fe exenta de culpa -lo que impide excluirlos del programa de reasentamientos-. Esto, de conformidad con el párrafo del artículo 13 de la Resolución 1139 de 2022 de la Caja de la Vivienda Popular.

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintiséis (2026)

De conformidad con el párrafo transitorio del artículo 1º del Acuerdo 05 de 2025[1], la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo, y por los magistrados Carlos Camargo Assis y Héctor Alfonso Carvajal Londoño,

que la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda de tutela

1. Yolanda Amaya Cancino, adulta mayor de 65 años, manifiesta que su vivienda –en la que reside desde el 22 de febrero de 2022[2]– tiene altas condiciones de riesgo. Tras las temporadas de lluvia, el inmueble, ubicado en la KR 7 A Este No. 0 – 42, barrio “El Dorado” de Bogotá D.C., ha sufrido deslizamientos de terreno, tuberías y filtraciones de aguas negras. Estos daños han generado inestabilidad, malos olores y deslizamientos en la entrada de la vivienda. Respalda su relato con los diagnósticos técnicos DI-20404 y DI-4629 del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (en adelante, “IDIGER”), pues, a pesar de no señalar que su inmueble se encuentra ubicado en un área de peligro, documentan las condiciones de riesgo en el sector del barrio y recomiendan el reasentamiento de varias familias. Adicionalmente, advierte que los diagnósticos DI-578, DI-4629 y DI-6673 del 9 de abril de 2024 –expedidos por el IDIGER–asociaron el movimiento de masa (desplazamiento de terreno) en el barrio y las filtraciones de agua con la falta de medidas de protección contra desastres.

2. Aunque estos diagnósticos recomiendan realizar obras para estabilizar el terreno de la zona, dicen que la vivienda de la demandante no se encuentra en peligro. La señora Amaya Cancino asegura que los daños han aumentado a tal nivel que desde el 31 de marzo de 2025 los deslizamientos en la zona no le permiten vivir en el inmueble. Además, asegura que su situación económica no le permite reubicarse por sus propios medios. En consecuencia, mediante la acción de tutela, solicita: (i) el amparo de sus derechos a la vida, a la salud y a la

vivienda digna; (ii) que se les ordene al IDIGER, a la Alcaldía Local de Santa Fe, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Secretaría de Hábitat y a la Secretaría Distrital de Planeación que adopten medidas urgentes, garantizando su reubicación en un lugar seguro e implementando las acciones de mitigación y estabilización del terreno, conforme a las recomendaciones emitidas en los diagnósticos técnicos.

3. Mediante auto del 1 de abril de 2025, el Juzgado 064 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela, y corrió traslado al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), a la Alcaldía Local de Santa Fe, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Secretaría Distrital del Hábitat y a la Secretaría Distrital de Planeación para que ejercieran su derecho de contradicción.

1.2. Contestación de la Alcaldía Mayor de Bogotá

4. Al contestar la demanda, la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., señaló que remitió el asunto a la Secretaría Distrital de Gobierno, a la Secretaría Distrital del Hábitat, al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (en adelante “IDIGER”) y a la Caja de Vivienda Popular, ya que estas son las entidades competentes para evaluar la solicitud de la demandante y que son quienes deben pronunciarse sobre el asunto. En consecuencia, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva[3].

1.3. Contestación de la Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía local de Santa Fe

5. Por su lado, la Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Santa Fe señaló que no había vulnerado los derechos de la accionante y que la reubicación de personas afectadas por fenómenos de remoción en masa no es de su competencia[4]. En este sentido, solicitó declarar la improcedencia de la acción por falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la competencia para realizar el reasentamiento de familias en alto riesgo recae en el IDIGER y en la Caja de Vivienda Popular[5].

1.4. Contestación de la Secretaría Distrital de Hábitat

6. A su turno, la Secretaría Distrital de Hábitat[6] señaló que el barrio “El Dorado” no se encuentra en proceso de legalización de asentamiento humano; que la accionante no ha sido beneficiaria de subsidio asignado por esta Secretaría; y que tampoco ha presentado petición alguna[7]. Además, alega su falta de legitimación en la causa por pasiva, señalando que el IDIGER está adscrito a la Secretaría de Ambiente –no a la de Hábitat–; y que, además, la Secretaría Distrital de Hábitat no ejecuta programas de reasentamiento[8].

1.5. Contestación del IDIGER

7. El IDIGER solicitó declarar la improcedencia de la tutela. Sostuvo que la acción de tutela no satisfacía el requisito de subsidiariedad y que el IDIGER no era competente para atender las solicitudes de la accionante[9]. Sostuvo que la encargada de verificar la acreditación de los requisitos para beneficiarse del programa de reasentamiento de familias era la Caja de Vivienda Popular[10]. Además, aunque el IDIGER reconoció que la vivienda de Yolanda Amaya Cancino estaba ubicada en una zona de alto riesgo, aseguró que ella no podía beneficiarse de un reasentamiento porque en el año 2002 el señor Fidel Vega Cortés (anterior habitante del inmueble) se había beneficiado de un reasentamiento, debido, precisamente, al alto riesgo de la zona. En ese sentido, el IDIGER alegó que, según el artículo 4º del Decreto Distrital 330 de 2020, un segundo habitante del predio –como la señora Amaya Cancino– no podía beneficiarse de un reasentamiento[11].

1.6. Contestación de la Caja de Vivienda Popular

8. La Caja de Vivienda Popular señaló que no encontró registro alguno a nombre de la accionante en las bases de datos de la entidad; lo que significa que no ha sido titular de ningún beneficio dentro del Programa de Reasentamientos[12]. Además, afirmó que el predio de la accionante no está recomendado para ingresar a tal programa[13]. Añadió que hasta que la entidad competente no realice la recomendación formal para la inclusión de la accionante al programa de reasentamiento, no es posible acceder a su solicitud[14]. En ese

orden de ideas, el IDIGER o “la autoridad ambiental competente”[15] son las que deben recomendar el ingreso de la demandante al programa de reasentamientos[16]. Asimismo, alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que la presunta vulneración de los derechos del accionante se origina en actuaciones de otras entidades.

9. También alegó que la acción no satisfacía el requisito de subsidiariedad, pues la demandante no reunía los requisitos para ser beneficiaria del Programa de Reasentamientos. Debía iniciar el trámite para ser incluida en el programa[17].

1.7. Contestación de la Secretaría Distrital de Planeación

10. Por último, la Secretaría Distrital de Planeación señala que no le consta nada de lo que la accionante señaló en su demanda de tutela, pues nada de eso está relacionado con las funciones y competencias de dicha entidad[18]. Señaló que la acción debe dirigirse exclusivamente en contra del IDIGER, de la Caja de Vivienda Popular, de la Secretaría Distrital del Hábitat y de la Alcaldía Local de Santa Fe, que serían las responsables de la vulneración de los derechos fundamentales de la demandante[19]. Además, con respecto a las pretensiones de la accionante, que incluyen la orden de reubicación y la implementación de medidas de mitigación, aseguró que la Secretaría Distrital de Planeación no tiene competencia para intervenir[20]. En suma, solicita que se declare la improcedencia de la acción en su contra, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.8. La sentencia de Primera Instancia

11. El 18 de abril de 2025, el Juzgado 064 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá (o “el Juzgado de primera instancia”) concedió el amparo solicitado. En suma, le ordenó al IDIGER: (i) que, en el término de diez días, realice una visita técnica a la vivienda de Yolanda Amaya Cancino para establecer un diagnóstico técnico sobre el estado del riesgo de su vivienda; (ii) que emita las correspondientes condiciones de estabilidad estructural, funcionalidad y habitabilidad de la ladera, sendero peatonal y viviendas

localizadas en el polígono P1, dirección de referencia KR 7 A Este No. 0 – 42, en el barrio “El Dorado” y el sector catastral “El Dorado” de la Localidad de Santa Fe; (iii) y que les dé las directrices a que haya lugar a las diferentes entidades involucradas.

12. Como fundamento de esta decisión, el Juzgado de primera instancia señaló que, según el artículo 4° de la Resolución No. 1139 de 2022 de la Caja de la Vivienda Popular, para ingresar al proceso de reasentamiento, se requiere concepto técnico del IDIGER, sentencia o acto administrativo que lo ordene. Además, las personas beneficiarias deben ostentar la calidad de propietarios o poseedores de viviendas en estratos 1 o 2, localizadas zonas de alto riesgo no mitigable del Distrito Capital. En este sentido, señala que Yolanda Amaya Cancino no ha sido titular de proceso alguno dentro del Programa de Reasentamientos pues, según los conceptos técnicos DI-5252 de marzo, mayo y septiembre del 2011, CT-3865 de diciembre de 2002 y DI-4629 del 08 de junio de 2019, el predio no está recomendado para ingresar al programa. Sin embargo, resalta que el anterior habitante del inmueble, Fidel Vega Cortés, había sido titular de reasentamiento.

13. Por otro lado, según las recomendaciones en el diagnóstico DI 20404 de 2024, reiteradas con inspección cualitativa del 26 de noviembre del 2024 del IDIGER, se concluye que la estabilidad y habitabilidad de las viviendas en los predios que se encuentran en el polígono P1, con dirección KR 7 Este No 0 – 42 y KR 7 Este No 0 – 72, barrio “El Dorado”, se encuentran comprometidos por la evidencia del movimiento en masa en el sector. En este sentido, aunque se considera improcedente emitir una orden judicial de reasentamiento, considerando que la accionante puede hacer parte en los procesos o programas de solución de vivienda por parte de la ciudad de Bogotá, ordena realizar una nueva visita técnica al predio para la protección de los derechos de Yolanda Amaya Cancino. Además, señala que la importancia de esta visita emerge de la necesidad de proteger a las personas vulnerables frente a riesgos de desastres naturales.

1.9. La impugnación del IDIGER

14. El IDIGER impugnó la sentencia de primera instancia con fundamento en que “el predio ya había sido objeto de reasentamiento en el año 2002, es decir que la accionante es una nueva ocupante que infringió las normas urbanísticas ya que el suelo tiene restricción al uso desde el año 2002”[21]. Señaló que el artículo 4º del Decreto Distrital 330 de 2020 impedía volver a reasentar a un segundo ocupante del inmueble; y que, de lo contrario, “el reasentamiento de ocupantes de predios se volvería interminable”[22]. Añadió que el diagnóstico técnico “DI-20404 de abril de 2024 [...] recomendó la evacuación del predio de la accionante”[23], por la situación de riesgo a la que estaba expuesto. No obstante, en atención a que el anterior ocupante del predio ya había sido reasentado, el IDIGER no podía recomendar la inclusión de la demandante en el programa de reasentamientos[24]. En consecuencia, solicitó revocar la sentencia de primera instancia[25].

1.10. La sentencia de Segunda Instancia

15. El 7 de mayo de 2025, el Juzgado 049 Penal del Circuito de Bogotá revocó el fallo proferido en primera instancia, considerando que: (i) antes de que Yolanda Amaya Cancino tuviera la posesión del inmueble ubicado en la KR 7 A Este No. 0 - 42, barrio El Dorado, se materializó el reasentamiento de un anterior habitante, Fidel Vega Cortés; (ii) la accionante debió retirarse de la vivienda al conocer los diagnósticos del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático sobre el inmueble. Sobre el primer argumento, el Juzgado señala que, según el Decreto Distrital 330 de 2000, los programas de reasentamiento son de carácter único y, por ende, no se podría otorgar un doble beneficio sobre el mismo inmueble. Sobre el segundo punto, se señalaron los distintos diagnósticos que advierten de los riesgos de la vivienda a la accionante: DI - 4629 del 8 de junio de 2010, el DI - 20404 de 9 de abril de 2024 y el DI - 20404 del 26 de noviembre de 2024.

16. En estos conceptos, se señalan los riesgos en la vía peatonal y en los predios de la zona, debido a su grado de deformación y deterioro. En consecuencia, el Juzgado alega que la accionante debió tener en cuenta esta información al radicarse y permanecer en la vivienda.

1.11. Trámites adelantados en sede de revisión

17. La Sala de Selección de Tutelas Número 07 de 2025 resolvió seleccionar para revisión el expediente de la referencia. Lo hizo con fundamento en el criterio objetivo de exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental y con base en el criterio subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental. El reparto aleatorio del asunto le correspondió a la Sala Octava de Revisión de Tutelas, presidida por el magistrado Héctor Alfonso Carvajal Londoño.

18. El 07 de octubre de 2025 el magistrado ponente dictó un auto de pruebas mediante el cual le solicitó (i) a la señora Yolanda Amaya Cancino un informe sobre el estado actual de su situación, sobre los trámites que había adelantado hasta el momento para encontrar una solución de vivienda, y una aclaración sobre su relación con el beneficiario del programa de reasentamientos del año 2002. Además, le solicitó (ii) al IDIGER un informe sobre las actuaciones que hubiese adelantado para evitar una segunda ocupación del predio después del año 2002, una explicación sobre el contenido de algunos diagnósticos técnicos que se enuncian en algunas piezas procesales, y un informe sobre el estado actual del riesgo del predio ocupado por la demandante. También le solicitó (iii) a la Alcaldía Mayor de Bogotá un informe sobre los trámites que hubiera adelantado la demandante para ser beneficiaria del programa de reasentamientos del Distrito Capital.

19. La Sala recibió oportunamente todos los informes solicitados y los puso a disposición de las partes interesadas. Asimismo, ordenó que se expidieran copias del expediente completo con destino a la Defensoría del Pueblo, que las había solicitado. Ahora; para evitar que esta providencia se extienda más allá de lo estrictamente necesario, la Sala solamente referirá el contenido de las respuestas allegadas al momento de desarrollar el caso concreto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

20. La Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y con el Decreto 2591 de 1991. Previo a revisar el fondo del asunto, la Sala examinará si están dados los requisitos de procedencia de la acción de tutela. De esto se ocupa a continuación.

2.2. Análisis de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

21. Legitimación en la causa por activa. La señora Yolanda Amaya Cancino, que actúa en nombre propio, está legitimada en la causa por activa. El fundamento de esto es que, posiblemente, el derecho a la vivienda digna de la señora Yolanda Amaya Cancino estaría en riesgo debido a que el Distrito Capital se ha negado a incluirla dentro del Programa de Reasentamientos promovido por esa entidad territorial. En esa medida, comoquiera que Yolanda Amaya Cancino habría tenido que soportar en su esfera iusfundamental las consecuencias de esa negativa, está legitimada en la causa.

22. Legitimación en la causa por pasiva. Correlativamente, la Alcaldía Mayor del Distrito Capital está legitimada en la causa por pasiva. Aunque esto será objeto de un desarrollo posterior en esta providencia, la Sala advierte que las entidades territoriales tienen la obligación de “identificar las zonas de riesgo, implementar mecanismos que permitan el ordenamiento territorial y prevenir desastres en asentamientos de alto riesgo”[26]. En términos generales, “el alcalde [...] es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”[27]. En ese sentido, el Alcalde Mayor del Distrito Capital es el responsable directo del Programa de Reasentamientos “de familias en condiciones de alto riesgo no mitigable”[28] dentro de los límites geográficos de la ciudad de Bogotá, D. C.

23. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala advierte que la Caja de la Vivienda Popular también está legitimada en la causa por pasiva. De conformidad con el Decreto Distrital 330 de 2020, esa Caja tiene a cargo los propósitos esenciales del Programa de Reasentamientos. A saber: (i) trasladar las familias en riesgo a una solución habitacional temporal con el fin de proteger sus vidas; y (ii) promover el acceso a una solución de vivienda definitiva, o vivienda de reposición[29]. En consecuencia, sería otra responsable de hacer efectivas las garantías previstas en el Programa de Reasentamientos del Distrito Capital. Asimismo, la Secretaría Distrital de Hábitat está llamada a comparecer en el presente trámite de tutela, puesto que la Caja de la Vivienda Popular está adscrita a dicha secretaría[30].

24. Por su parte, el IDIGER sería la entidad encargada de elaborar los estudios de riesgo y de dar la recomendación para que la demandante ingrese al Programa de Reasentamientos del Distrito Capital. Es lo que dice el artículo 5 del Decreto Distrital 330 de 2020. Es decir, que también sería otra responsable de hacer efectivas las garantías previstas en el Programa de Reasentamientos del Distrito Capital. En consecuencia, también podría ser responsable por la puesta en riesgo de los derechos fundamentales de la demandante, dado que sería esa entidad la que no ha dado la recomendación de ingreso al programa respectivo.

25. Por otra parte, la Sala no advierte que las Secretarías Distritales de Gobierno, o de Planeación tengan alguna función específica en torno a hacer efectivas esas mismas garantías. De modo que dispondrá su desvinculación en la parte resolutoria de esta sentencia. Esto, sin perjuicio de lo que se dijo sobre la legitimación en la causa de la Alcaldía Mayor de Bogotá (§ 22).

26. Inmediatez. Para la Sala, este requisito está satisfecho. Esta conclusión se fundamenta en que la demandante acudió a la acción de tutela un día después de que ocurriera el movimiento de tierra que provocó el deslizamiento de parte de su vivienda. En efecto: el acta de reparto al Juzgado de primera instancia da cuenta de que la acción fue radicada el 01 de abril de 2025[31], mientras que la demandante explicó que el deslizamiento de tierra

referido ocurrió el 31 de marzo de 2025. Este plazo de un día luce razonable de cara a hacer efectivos sus derechos fundamentales ante la negativa del Distrito Capital de reasentarla ante el riesgo de desastre que ella enfrentaba.

27. Subsidiariedad. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que “el amparo del derecho a la vivienda por vía de tutela es procedente [...] siempre que se formulen pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios”[32]. En todo caso, “la exigibilidad inmediata de esta garantía constitucional, así como su carácter fundamental deben ser valorados de acuerdo con las circunstancias de cada caso concreto”[33]. Así, “cuando esta corporación ha declarado la procedencia de acciones de tutela en casos relacionados con el acceso a programas de vivienda digna y/o la protección del derecho a la vivienda digna, ha verificado, por ejemplo, la ausencia de un lugar permanente donde residir”[34].

28. En el caso concreto no se evidencia que la demandante tenga un lugar permanente donde residir que cumpla con los estándares que la jurisprudencia constitucional ha identificado como garantías básicas del derecho fundamental a la vivienda digna. Estos se enunciarán más adelante en esta providencia. En esa medida, comoquiera que, además, la demandante formuló “pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios”[35], la acción de tutela es procedente en este caso para garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna.

2.3. Planteamiento del problema jurídico – metodología de solución

29. Dado que la acción de tutela de la referencia satisface los requisitos generales de procedencia, la Sala debe resolver este problema jurídico: ¿la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Caja de la Vivienda Popular y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático desconocieron los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vivienda digna de la

señora Yolanda Amaya Cancino al abstenerse (i) de incluirla en el Programa de Reasentamientos del Distrito Capital y (ii) de proveerle una solución habitacional transitoria o definitiva, pese a la grave situación de riesgo que, supuestamente, atravesaba el inmueble que ocupaba al presentar la acción de tutela?

30. Para resolver ese problema jurídico, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el contenido y alcance del derecho fundamental a la vivienda digna; (ii) expondrá el marco jurídico vigente al que deben sujetarse los programas de reasentamiento o reubicación de personas que habiten zonas en riesgo de desastre; y (iii) aplicará esas consideraciones al caso concreto. Al abordar el primer punto, la Sala se limitará a exponer las lecciones que han dejado la Sala Plena de la Corte Constitucional y sus Salas de Revisión a lo largo de los años en la línea jurisprudencial consolidada sobre el derecho a la vivienda digna. De modo que no volverá a exponer con la misma profundidad las consideraciones que están recogidas en las sentencias que referirá a lo largo de esta providencia.

2.4. Núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna: los programas de reasentamiento y reubicación permiten desarrollarlo cuando hay riesgo de desastre. Reiteración de jurisprudencia

31. Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, el derecho a la vivienda digna es “un derecho fundamental autónomo con contenido prestacional que puede ser objeto de pretensiones subjetivas ante el juez”[36]. La jurisprudencia vinculante de esta Corporación enseña que este derecho “guarda estrecha relación con la dignidad humana y otros derechos fundamentales, como la vida, el mínimo vital, la salud, la educación y el acceso a los servicios del Estado”[37]. Eso se debe a que estos derechos “no podrían ser eficaces si el individuo no contara con un lugar de habitación digno y adecuado para desarrollar su proyecto de vida”[38]. De allí que el derecho a la vivienda digna haya dejado de entenderse como un derecho conexo –susceptible de ser protegido por el juez constitucional sólo si había otros derechos fundamentales en riesgo– y comenzara a tratarse como un derecho

fundamental[39].

32. Pues bien; desde hace varios quinquenios el Pleno de esta Corporación ha reconocido que el núcleo esencial de este derecho fundamental está conformado por las siguientes garantías:

“(i) seguridad jurídica de la tenencia, contar con protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas; (ii) disponibilidad de servicios públicos, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables, que no impidan ni comprometan otras necesidades básicas; (iv) habitabilidad, protegiendo del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas contra la seguridad; (v) asequibilidad, con cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos; (vi) lugar, con una ubicación que permita opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales; (vii) adecuación cultural”[40].

33. Por su lado, cuando las distintas Salas de Revisión han tenido que resolver problemas jurídicos relacionados con este derecho, han reiterado que tal es el núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna[41]. Y cuando se han visto enfrentadas a casos análogos al de la referencia –en los que los solicitantes de amparo exigen ser incluidos en programas de reubicación y/o reasentamiento por el riesgo no mitigable al que están expuestas sus viviendas–, han concluido que el Estado tiene la obligación de adoptar y ejecutar “políticas de reubicación en condiciones dignas”[42] cuando los accionantes estén situados en una zona que amenaza su integridad personal[43]. En particular, la Corte les ha ordenado a las autoridades reubicar a las personas que “habitan sitios proclives a deslizamientos, derrumbes, o que se encuentran en condiciones insalubres para ser habitados”[44].

34. Adicionalmente, la Corte ha censurado la inactividad de las administraciones locales cuando éstas, a sabiendas de que el riesgo al que se encuentran expuestas las viviendas de los accionantes no es mitigable, han dejado de ejecutar esas “políticas de reubicación en condiciones dignas”[45]. Tal fue el caso de la sentencia T-122 de 2024. En esa oportunidad el IDIGER se había negado a emitir un concepto técnico en el que (i) calificara adecuadamente el riesgo al que se encontraban expuestas las viviendas ubicadas en un sector de la ciudad; y en el que (ii) se pronunciara sobre la recomendación o no de reubicar a los demandantes en un lugar habitable y seguro. En esa oportunidad la Corte censuró que el IDIGER no diera esa recomendación, aun cuando sabía que en el sector había movimientos de masa o desprendimientos de terreno habitualmente[46]. La Corte concluyó que esa “omisión, sin duda alguna, impidió que la Caja de la Vivienda Popular incluyera a los demandantes en el citado programa” de reasentamientos[47].

35. En ese sentido, la Corte ha señalado que las administraciones locales –empezando por sus alcaldes– tienen la obligación de

“(i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se pongan en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno”[48].

36. Ahora; en algunas oportunidades –cuando la Corte ha advertido que las administraciones locales incumplieron estas obligaciones pese a que sabían que el nivel de riesgo del sector no era mitigable–, les ha ordenado reubicar o reasentar a las personas cuya vida y/o integridad personal estén en riesgo debido a las condiciones del terreno[49]. Pero en otras oportunidades –en las que no ha tenido certeza sobre el nivel del riesgo al que están expuestos los demandantes–, les ha ordenado a las administraciones locales elaborar un concepto técnico que evalúe las condiciones de amenaza y riesgo del sector correspondiente; para definir si es recomendable o no que los accionantes sean reubicados o reasentados en

otro lugar habitable y seguro[50].

37. Dicho lo anterior, la Sala pasará a exponer el marco jurídico aplicable a los Programas de Reasentamiento y/o Reubicación; concentrándose específicamente en el programa a cargo del Distrito Capital. Este es el que resultaría aplicable a la situación de la demandante. Allí reside y la Alcaldía Mayor de Bogotá sería la encargada de inventariar las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes dentro del Distrito, y de adoptar las medidas necesarias para la reubicación de la demandante, de ser el caso[51].

2.5. Los Programas de Reasentamiento y/o Reubicación: el marco jurídico aplicable dentro del Distrito Capital

38. El artículo 56 de la Ley 9 de 1989[52] les impuso a los alcaldes la obligación de “levantar [...] un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”. Esa misma disposición estableció que los alcaldes debían “[reubicar] a estos habitantes en zonas apropiadas”, y “[tomar] todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana”. Incluso, les confirió la potestad de “ordenar la desocupación [del inmueble respectivo] con el concurso de las autoridades de policía, y [de ordenar] la demolición de las edificaciones afectadas”[53].

39. En ese mismo sentido, el artículo 121 de la Ley 388 de 1997 estableció que los alcaldes municipales y/o distritales serían los responsables de evitar que las áreas que hayan sido desalojadas en virtud de planes o proyectos de reubicación vuelvan a ser ocupadas. Por otro lado, el artículo 157 de la Ley 1753 de 2015 –por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo (o “PND”) 2014-2018– reiteró que “[l]as entidades públicas adelantar[ían] procesos o planes de reasentamiento o reubicación mediante el traslado de la población

ubicada en zonas de alto riesgo o de desastre a otro lugar en el que se les proporcione un nuevo hábitat”. La vigencia de esta disposición fue prorrogada en virtud de los artículos 336 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022); y, luego, en virtud del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026).

40. El referido artículo 157 del PND 2014-2018 –que, como se dijo, está vigente– dispone que las entidades públicas encargadas de llevar a cabo los procesos de reasentamiento o reubicación de población en riesgo deben adelantar, en las condiciones que señale el reglamento, una o varias de las siguientes acciones:

“provisión temporal de una solución de alojamiento; la adquisición de los predios ubicados en zona de alto riesgo o de desastre; la asesoría y formulación de un programa de vivienda para su reubicación de adquisición de la nueva alternativa o solución habitacional; la asignación otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a este hubiere lugar o la adquisición del inmueble ubicado en zona de alto riesgo o de desastre por la vía de permuta por la nueva solución habitacional ofrecida; el acompañamiento a la población objeto de reasentamiento para que puedan acceder a la oferta pública preferente de servicios sociales en el nuevo hábitat y el desarrollo de programas de reactivación económica”.

41. Pues bien; el Distrito Capital de Bogotá –que es el legitimado en la causa por pasiva dentro de este asunto– reguló el programa de reasentamiento de familias en condiciones de alto riesgo no mitigable mediante el Decreto Distrital 330 de 2020. Este definió “las condiciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en alto riesgo no mitigable de conformidad con el diagnóstico y/o concepto técnico emitido por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER[;] o el reasentamiento ordenado mediante sentencias judiciales o actos administrativos”[54]. O sea, que el programa de reasentamiento de familias del Distrito Capital prevé dos circunstancias en virtud de las cuales la administración debe hacer un reasentamiento.

42. La primera de ellas es aquella en la que el IDIGER emite un diagnóstico y/o concepto técnico en el que recomienda la reubicación o el reasentamiento de la familia correspondiente en los términos del artículo 5 del Decreto Distrital 330 de 2020. Y la segunda circunstancia es aquella en la que una sentencia judicial o un acto administrativo ordenan el reasentamiento de una familia en particular. Ahora bien; el artículo 4 del referido Decreto Distrital 330 de 2020 prevé que “[e]l reasentamiento de familias se realizará por una sola vez, a través de cualquiera de las acciones establecidas en el artículo 157 de la Ley 1753 de 2015 o la norma que la modifique”. Y, de modo particular, enuncia las siguientes alternativas o acciones para reubicar o reasentar a una familia:

“1. Relocalización transitoria: Es la provisión temporal de una solución habitacional en situaciones de riesgo inminente, a través del mecanismo denominado ayuda de relocalización transitoria mientras culmina el proceso de reasentamiento.

2. Reubicación definitiva: Es el acceso de las familias vinculadas al programa de reasentamientos por alto riesgo no mitigable a una vivienda de reposición definitiva en condiciones seguras, mediante uno de los siguientes mecanismos:

a) VUR: La asignación del Valor Único de Reconocimiento, para la adquisición de vivienda de reposición definitiva nueva o usada. El Valor Único de Reconocimiento es un instrumento financiero que permite a las familias vinculadas al programa de reasentamientos, el acceso a una vivienda de reposición y que representa de manera general y uniforme los derechos reales de dominio y posesión que las familias ostentan sobre los inmuebles definidos, bien sea por acto administrativo o, sentencias judiciales o, por encontrarse en condición de alto riesgo no mitigable.

b) Permuta: Adquisición del inmueble ubicado en zona de alto riesgo no mitigable o de desastre por la vía de permuta por la nueva solución habitacional ofrecida efectuada por la entidad competente para el efecto.

3. Enajenación voluntaria o expropiación administrativa y/o judicial: La Caja de la Vivienda Popular podrá realizar la adquisición de los predios ubicados en zona de alto riesgo o de desastre; a través de la enajenación voluntaria o expropiación administrativa y/o judicial”.

43. Por último. El artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2020 establece que “[l]os predios recomendados para el programa de reasentamientos por estar localizados en alto riesgo no mitigable [...] serán parte de las zonas declaradas como suelo de protección por riesgo no mitigable”. Y el artículo 9 dice que “[l]a Secretaría Distrital de Ambiente recibirá, administrará y protegerá los suelos de protección por riesgo alto no mitigable que hayan sido recuperados a través de la intervención del programa de reasentamientos, de conformidad con la capacidad administrativa que, en términos de logística, apoyo profesional, técnico, vigilancia y presupuestal posea”. Es decir: esas disposiciones prevén que el predio desocupado “debe pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió”[55].

44. Esta última obligación radica, en primer lugar, en cabeza del alcalde distrital. Lo dice el artículo 121 de la Ley 388 de 1997: “el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas [las que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación] se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho”. De modo que la eventual reocupación de un predio que haya sido desalojado previamente por el Distrito Capital le es imputable, en primera medida, al Alcalde Mayor de Bogotá o a su delegado[56]. Recuérdese que cualquiera de estos tiene la facultad de “ordenar la desocupación [del inmueble respectivo] con el concurso de las autoridades de policía, y [de ordenar] la demolición de las edificaciones afectadas”[57]. Esto último sirve, precisamente, al propósito de evitar una segunda ocupación de un predio ubicado en una zona en riesgo de

colapso.

III. EL CASO CONCRETO

45. Con fundamento en las consideraciones precedentes y con base en las pruebas allegadas al trámite de tutela (incluyendo las arrimadas en sede de revisión), la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional pasa a resolver el caso concreto. La Corte anticipa que revocará la decisión de segunda instancia. Para la Sala, el Juez que conoció de la impugnación expuso una argumentación contraria a la jurisprudencia constitucional vigente sobre el derecho fundamental a la vivienda digna. Esto se evidencia en dos puntos: (i) interpretó el artículo 4 del Decreto Distrital 330 de 2020 en un sentido inconstitucional, y (ii) no tuvo en cuenta las obligaciones especiales de las administraciones locales en punto a evitar una segunda ocupación de los inmuebles ubicados en zonas de riesgo.

46. Esta conclusión se fundamenta en lo siguiente. Como quedó expuesto en las consideraciones de esta providencia, el contenido y alcance del derecho fundamental a la vivienda digna implica, en estos casos, que los alcaldes –o, en el caso particular del Distrito Capital, su delegado[58]– tienen la obligación de levantar un inventario de las zonas en alto riesgo de deslizamientos o derrumbes, y de adoptar las medidas necesarias para reubicar a las personas que residen en esas zonas riesgosas[59]. Además, tienen la obligación de evitar que las áreas que hayan sido desalojadas en virtud de planes o proyectos de reubicación vuelvan a ser ocupadas. Si no lo hacen, deben responder por ese hecho[60]. Esto implica que las administraciones locales incumplen sus obligaciones cuando dejan –por acción o por omisión– que las áreas que fueron desalojadas vuelvan a ser ocupadas.

47. En el caso concreto es claro que el Distrito Capital incumplió esta obligación. A pesar de que el predio que la señora Yolanda Amaya Cancino estaba ocupando ya había sido desalojado desde el año 2002[61] por estar ubicado en una zona declarada como de riesgo no mitigable[62], el Distrito Capital permitió, por omisión, que fuera ocupado nuevamente. La

demandante señaló que era ocupante del inmueble desde hacía 24 años[63]. Es decir, que ocupó el predio, incluso, después de que el señor Fidel Vega Cortés –anterior ocupante– fuera reubicado en el año 2002. Esta segunda ocupación después de dicho reasentamiento se extendió por más de 23 años. O sea, que –por más de dos décadas– las autoridades distritales dejaron de ordenar la desocupación del inmueble, pese a que no era habitable, y también de ordenar la demolición de las edificaciones afectadas[64]. Su conducta omisiva contribuyó efectivamente a que la demandante ocupara el predio y permaneciera en él, a pesar de que estaba ubicado en una zona de riesgo no mitigable[65].

48. En el informe que rindió en sede de revisión, el Distrito Capital no mencionó que hubiera ejecutado ninguna de estas acciones tendientes a salvaguardar la vida e integridad personal de la demandante. No dijo que le hubiese ordenado a la demandante desocupar el inmueble con el concurso de las autoridades de policía, ni demostró que hubiese ordenado la demolición de esa edificación en particular. Sostuvo que, para evitar una segunda ocupación, se limitó a colocar vallas informativas, señalización, y a ordenar la demolición de unos inmuebles adquiridos por el Distrito en más de cinco localidades[66]. Pero no demostró que hubiera ordenado y llevado a cabo la demolición efectiva del inmueble edificado en el predio de la KR 7 A Este No. 0 – 42. La Sala no puede concluir, entonces, que la demolición de esa edificación haya tenido lugar. No hay prueba de ello.

49. El Distrito ni siquiera le puso de presente el Concepto técnico CT-3865 de 2002 a la demandante –en el que recomendaba reubicar a los anteriores ocupantes del bien, por estar ubicado en una zona de riesgo no mitigable–. Este Concepto Técnico lo había expedido el IDIGER en desarrollo del deber de “elaborar los estudios de riesgo y emitir los diagnósticos o conceptos técnicos, por medio de los cuales recomiende el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable”[67]. Ahora; en sede de revisión, el IDIGER le informó al magistrado ponente que no le puso de presente el contenido de ese concepto técnico a la demandante, porque no tenía esa obligación[68].

50. Sin duda, para la Sala, esto contribuyó efectivamente a que la demandante se hiciera con la posesión material del predio después del primer reasentamiento: no podía saber que se trataba de un inmueble que ya había sido incluido en el programa de reasentamientos. Las medidas que tomó el Distrito no fueron eficaces ni adecuadas para evitar una segunda ocupación del bien. Podía, incluso, solicitar la asistencia de las fuerzas de policía para desalojar el predio[69]. En cambio, permitió que la demandante permaneciera allí por más de dos décadas. La accionante es, entonces, una tercera de buena fe exenta de culpa. No había, objetivamente, modo de que conociera esa situación si el Distrito no se la comunicó. Este debe responder por este hecho[70].

51. Por otro lado, para la Sala, la negativa del IDIGER a emitir un segundo concepto recomendando la reubicación de la demandante –a sabiendas de que el bien no era habitable– demuestra temeridad y negligencia de la administración distrital de cara a cumplir su obligación de adoptar y ejecutar “políticas de reubicación en condiciones dignas”[71] . Adicionalmente, el informe que rindió el IDIGER en sede de revisión da cuenta de que “los diagnósticos técnicos emitidos para el sector [entre febrero de 2023 y abril de 2025] han documentado eventos de emergencia y requerimientos de la comunidad relacionados, generalmente, con la ocurrencia de desprendimientos del material proveniente del talud y los daños identificados en la pasarela e infraestructuras aledañas”[72].

52. Esto, unido a la existencia del concepto técnico CT-3865 de 2002 –en el que el IDIGER recomendaba reubicar al anterior ocupante del mismo inmueble, por lo riesgoso del terreno– es plena prueba de que el IDIGER sabía que el predio era inhabitable. Y el informe que rindió la Caja de la Vivienda Popular en sede de revisión –en el que afirma que la señora Amaya Cancino no puede ser reubicada a pesar del nivel de riesgo del inmueble, debido a que el anterior ocupante del bien ya había sido reubicado[73]– es plena prueba de que el Distrito dejó de intervenir para proteger la vida e integridad de la demandante.

53. Al respecto, la Sala debe destacar que dentro de las pruebas que obran en el expediente

se encuentra el diagnóstico técnico DI-4629 del 08 de junio de 2010[74], elaborado por el entonces Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, hoy IDIGER. Este informe advierte que las obras de mitigación ejecutadas en el sector del barrio El Dorado presentaban deformaciones y desprendimientos y recomendaba su reconstrucción por pérdida de funcionalidad y debido a las filtraciones provenientes de las redes de alcantarillado. Dichos hallazgos muestran que, por lo menos desde 2010, las autoridades distritales conocían la persistencia del riesgo de desastre en la zona. También demuestran que esas mismas autoridades eran conscientes de la necesidad de adelantar nuevas intervenciones en el sector, para mitigar el riesgo al que se encontraban expuestos sus habitantes. Aun así, y pese a las solicitudes que elevó la demandante desde el 2023 para ser incluida en el Programa de Reasentamientos del Distrito Capital[75], este se abstuvo de protegerla frente al riesgo de desastre de su vivienda.

54. Ahora bien; la justificación que expone la administración distrital para no incluir a la señora Amaya Cancino en el programa de reubicaciones carece de sustento constitucional. La excusa que expusieron el IDIGER y la Caja de la Vivienda Popular para no incluir a Amaya Cancino en ese programa consiste en que, en virtud del artículo 4º del Decreto Distrital 330 de 2020, un segundo ocupante del predio –como la señora Amaya Cancino– no podía beneficiarse de un reasentamiento[76]. Dice expresamente el referido artículo 4º: “[e]l reasentamiento de familias se realizará por una sola vez, a través de cualquiera de las acciones establecidas en el artículo 157 de la Ley 1753 de 2015 o la norma que la modifique, conforme lo reglamente, para tal efecto la Caja de la Vivienda Popular o la entidad competente”. La expresión “por una sola vez” del artículo 4º transcrito es ambigua: se presta para dos interpretaciones, como se verá a continuación.

55. La Caja de la Vivienda Popular, el IDIGER y el Juez de segunda instancia interpretaron el referido artículo 4º en el sentido de que el beneficio se podía otorgar por unidad inmobiliaria y no por hogar en riesgo. Esta interpretación desconoce el núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna, según está definido en la jurisprudencia vigente (cfr., § 31 a 37). Además, esta interpretación tampoco tiene sustento en el artículo 157 de la Ley 1753 de

2015. Esta Ley no explica lo que debe hacer la administración ante un segundo ocupante del inmueble desalojado. Y no se describe, porque ese predio “[debía] pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió”[77]. Es decir que, después de reasentar a Fidel Vega Cortés en 2002, la administración distrital debía garantizar que el inmueble permaneciera desocupado y demoler las edificaciones afectadas[78]. Como quedó expuesto (§ 48), el Distrito no demostró que haya ordenado y llevado a cabo la demolición de la vivienda ubicada en el predio ocupado por la demandante.

56. Con todo, para la Sala, el artículo 4º del Decreto Distrital 330 de 2020 debe interpretarse en un sentido que (i) maximice la satisfacción del derecho fundamental a la vivienda digna (sobre todo, en lo que se refiere a su componente de habitabilidad), y (ii) que desarrolle la obligación estatal de ejecutar “políticas de reubicación en condiciones dignas”[79]. De modo que la interpretación correcta de esa disposición debe ser aquella según la cual el beneficio de la reubicación y/o reasentamiento se otorga, por una sola vez, por hogar afectado o por unidad inmobiliaria. En estos casos, si se trata de hogares vulnerables que demuestran ser ocupantes de buena fe exenta de culpa[80], debe concedérseles el beneficio. Esto, habida cuenta de que la política pública de reasentamiento y reubicación de hogares busca garantizar la satisfacción del derecho fundamental de las personas ubicadas en zonas de riesgo a una vivienda digna y habitable.

57. La administración no puede excusarse del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en que la demandante vino a ocupar un inmueble que ya había sido declarado en riesgo no mitigable y sobre el cual se había recomendado su desocupación. Recuérdese que el Distrito debía garantizar que el inmueble permaneciera desocupado y demoler las edificaciones afectadas[81], precisamente, para evitar una segunda ocupación. Y esto, aun mediante la intervención de las fuerzas de policía[82]. Esta omisión de la administración contribuyó a que la demandante pudiera permanecer dentro del inmueble afectado. Esta omisión reviste una gravedad inusitada si se tiene en cuenta que la administración era consciente de que el inmueble estaba ubicado en zona de riesgo (cfr. § 51y 53). Su actuar fue deliberado, negligente y temerario.

58. Por todo lo anterior, la Sala revocará la sentencia de segunda instancia y tutelaré el derecho fundamental a la vivienda digna de la demandante. A efectos de definir cuál es el remedio que adoptará en el caso concreto, la Sala tendrá en cuenta las siguientes circunstancias.

a. Primero. Es claro que, al margen de la situación de riesgo no mitigable del lugar en donde vive, la accionante es un sujeto de especial protección constitucional que demanda una atención especial por parte de las autoridades. Esto se debe a que es una adulta mayor de 65 años[83] sin ingresos laborales[84], ni pensionales[85] con los cuales pueda atender sus necesidades mínimas de existencia[86]. La Sala no tiene noticia de que la demandante reciba algún otro tipo de ingreso. Ninguna parte dentro del trámite lo alegó. De hecho, el Registro Único de Afiliados (o RUAF) da cuenta de que la demandante está afiliada al régimen subsidiado de salud. Además, está incluida dentro del grupo IV del Sisbén, lo que la clasifica como una persona vulnerable[87] (con la anotación «desmejoramiento en variables de vivienda»). Por lo que la Sala confirma que no recibe ningún ingreso económico que le permita a la demandante atender sus necesidades mínimas de existencia.

b. Segundo. No caben dudas de que la señora Yolanda Amaya Cancino está expuesta al riesgo de desastre de su vivienda, ubicada en zona de alto riesgo no mitigable. La Sala lo concluye, a partir de distintas piezas procesales. Veamos.

En la demanda, la señora Yolanda Amaya Cancino explicó que, debido a la inestabilidad estructural del terreno, (i) la entrada de su vivienda se deslizó, obligándola a improvisar una escalera hacia el predio vecino; (ii) los malos olores por aguas negras afectan su salud y bienestar; y, además, (iii) manifestó que, debido a la inestabilidad del terreno, vive en peligro constante y teme por su vida. Ninguna de las entidades demandadas desvirtuó estas afirmaciones. De donde la Sala concluye que el alegato de la demandante es cierto.

El 15 de octubre de 2025, en respuesta al auto de pruebas dictado por el magistrado sustanciador en sede de revisión, la demandante le informó a la Corte que seguía viviendo en el inmueble de la KR 7 A Este No. 0 - 42, de Bogotá, pese al deslizamiento de la entrada a su vivienda en marzo de 2025, y pese a lo riesgoso que era para ella continuar viviendo allí[88].

En respuesta al auto de pruebas, la demandante añadió que, desde marzo de 2025, “los movimientos en masa se han intensificado. El deslizamiento ya alcanzó el paso peatonal y ha avanzado hasta la entrada de [su] vivienda, obstruyendo el acceso y generando un peligro constante”[89]. La situación se ha agravado, debido a las “filtraciones de aguas negras y al deterioro estructural, tal como lo han documentado los diagnósticos técnicos emitidos por el IDIGER”[90]. Esto hace inhabitable su vivienda. Pese a que esta respuesta se les trasladó a las entidades demandadas, ninguna de ellas desvirtuó estas afirmaciones.

Con su informe, la demandante aportó un registro fotográfico que da cuenta de la situación del terreno. En pocas palabras, esas fotografías muestran que el terreno es escarpado, irregular. Muestran erosiones claras. También ponen en evidencia que las viviendas que están ubicadas en el sector están construidas con paredes y techos improvisados, aparentemente, con láminas de zinc y madera. El terreno está cubierto por vegetación silvestre. Los senderos improvisados han cedido como consecuencia de lo irregular de terreno. A modo ilustrativo, estas son algunas de las fotografías que aportó la demandante. Las demás están en el expediente:

Fotografía 1

Fotografía 2

Fotografía 3

De todo lo anterior, la Sala concluye que el alegato de la demandante sigue siendo cierto.

c. Tercero. Según lo informó la demandante en respuesta al auto de pruebas en sede de revisión, ha adelantado diversos trámites para “ser beneficiaria del Programa de Reasentamientos”[91] del Distrito Capital. Esto ha incluido una “solicitud formal de ayuda humanitaria”[92] al IDIGER, “en la que expuso su situación de vulnerabilidad”[93] el 06 de marzo de 2025. También dijo que había presentado una “queja formal ante la Caja de Vivienda Popular, solicitando respuesta a su solicitud de reubicación”[94] en la misma fecha. Luego, el 27 de mayo de 2025, volvió a radicar una solicitud ante el IDIGER “reiterando su solicitud de reubicación definitiva y exponiendo la omisión institucional frente a la situación de riesgo”[95]. Si bien estas actuaciones son posteriores a la presentación de la acción de tutela, apuntan a que la demandante no ha sido negligente a la hora de buscar una solución a su situación de riesgo no mitigable; sino que se ha responsabilizado de ella.

d. Cuarto. En sede de revisión, la demandante aportó un documento suscrito por el IDIGER, en el que se decía que, en abril de 2025 (esto es, después de la sentencia de primera instancia), el mismo IDIGER había realizado una “visita técnica y [que] con base en una inspección visual hizo la valoración cualitativa de afectación del predio [...]. Al identificar un compromiso en la estabilidad y habitabilidad del mismo, recomendó la evacuación temporal y preventiva de la familia que allí habita”[96] [énfasis y resaltados de la Sala]. Sin embargo, para agosto de 2025, según el mismo documento suscrito por el IDIGER, “las conclusiones y recomendaciones de la visita [todavía] se encontraban en proceso de elaboración”[97]. El hecho de que la visita se haya hecho unos días después de la sentencia de primera instancia –que, recuérdese, fue revocada en segunda instancia–, unido a la demora en comunicar las

conclusiones y recomendaciones de la vista, le ofrece serias dudas a la Sala sobre si, efectivamente, el IDIGER recomendará o no la reubicación definitiva de la demandante en un predio que, a diferencia de aquel en el que vive ahora, sí sea habitable.

e. Quinto. La demandante “no cuenta con recursos para un subsidio de vivienda VIS [o, sea, vivienda de interés social] u otras alternativas”[98]. Tampoco sabe qué es ni para qué sirve el Valor Único de Reconocimiento – VUR, porque ningún funcionario se lo ha explicado[99]. Tampoco ha “recibido respuesta efectiva a las solicitudes de ayuda humanitaria [sic.] radicadas el 6 de marzo de 2023 y el 27 de mayo de 2025”[100].

59. En esa medida, a partir de la información que reposa en el expediente, para la Sala es claro que la demandante debe ser reubicada de modo inmediato. Ya hay un diagnóstico técnico del IDIGER que señaló que ese predio era inhabitable, por lo menos, desde 2002. Y en distintos años ratificó que el sector era inhabitable (cfr. § 49 y 51). Por eso, la Sala concluye que la vida y la integridad personal de la demandante están en riesgo como consecuencia de su permanencia en el predio referido. No obstante, la Sala no advierte que el núcleo esencial del derecho a la salud de la demandante haya sido desconocido en este caso. No se advierte que la ubicación de la vivienda comporte, per se, una limitación de acceso a sus servicios de salud (cfr. supra, § 32). Con todo, la Corte le ordenará a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al IDIGER que recomienden la inclusión de la señora Yolanda Amaya Cancino dentro del Programa de Reasentamientos del Distrito Capital, para tutelar su derecho a la vida y a la vivienda digna. El plazo del que dispondrán para cumplir esta orden es de dos (02) días, contados a partir de la notificación de esta providencia.

60. Por otra parte, la Sala le ordenará a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Caja de la Vivienda Popular que reubiquen definitivamente a la señora Yolanda Amaya Cancino en un inmueble habitable que reúna las características de una vivienda digna en los términos que lo ha definido esta Corte (cfr. § 2.4 de esta providencia).

61. En todo caso, mientras concluye el proceso de reubicación definitiva, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Caja de la Vivienda Popular deberán reubicar transitoriamente a la señora Yolanda Amaya Cancino en un inmueble que no ponga en riesgo su vida ni su integridad personal. Esto último deberán hacerlo dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de esta providencia. Podrán hacerlo mediante la provisión de la ayuda de relocalización transitoria de que trata el artículo 4.1 del Decreto Distrital 330 de 2020, o mediante cualquier otro mecanismo análogo que la provea, transitoriamente, de una solución habitacional.

62. Adicionalmente, la Sala le ordenará a la Alcaldía Mayor de Bogotá que acompañe a la demandante en todo momento para que pueda acceder a la oferta pública preferente de servicios sociales en el nuevo hábitat y al desarrollo de programas de reactivación económica y medios de subsistencia[101].

63. Ahora bien; la Corte encuentra oportuno que la demandante cuente con asistencia técnica especializada a efectos de verificar el cumplimiento de las órdenes que se impartan en esta providencia. Por eso, la Sala le ordenará a la Defensoría del Pueblo que le brinde un acompañamiento a la señora Amaya Cancino durante el proceso de inclusión en el programa de reasentamiento del Distrito Capital; lo que incluye el acompañamiento necesario a la hora de verificar si la reubicación temporal y la definitiva reúnen o no las condiciones necesarias para garantizarle una vivienda digna a la demandante. Esta orden tiene fundamento en el artículo 282.1 de la Constitución Política de Colombia, que le asigna a la Defensoría del Pueblo la función de “orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes”. Sobre el particular, debe recordarse que:

“no es necesario vincular al proceso de tutela, ni al de revisión de los fallos pronunciados en

sede de amparo constitucional, a las autoridades de orden nacional, regional y/o local que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir lo que se disponga en el marco de dichos trámites”[102].

64. Finalmente, la Sala instará a la Alcaldía Mayor de Bogotá a que se asegure de impedir que las zonas que hayan sido desalojadas en virtud del riesgo de desastre vuelvan a ser ocupadas después de finalizado cada proceso de reubicación. En todo caso, se le instará a que tenga en cuenta que es posible exceptuar del requisito señalado en los numerales 2 y 3 del artículo 13 de la Resolución 1139 de 2022 de la Caja de la Vivienda Popular a los hogares vulnerables que demuestren ser terceros de buena fe exentos de culpa, para lo cual deberá analizar el material probatorio que se hubiere aportado y se encuentre dentro de cada expediente administrativo.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. – REVOCAR el fallo que el Juzgado 049 Penal del Circuito de Bogotá dictó, en sede de impugnación, el 07 de mayo de 2025; mediante el cual revocó el fallo de primera instancia dictado el 18 de abril de 2025 por el Juzgado 064 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá. CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo que el Juzgado 064 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá dictó el 18 de abril de 2025; mediante el cual concedió el amparo solicitado por la demandante.

SEGUNDO. – MODIFICAR el numeral segundo del fallo de primera instancia, para ORDENARLE a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al IDIGER que RECOMIENDEN la inclusión de la señora Yolanda Amaya Cancino en el Programa de Reasentamientos del Distrito Capital. Esto, en virtud de la situación de riesgo que representa su permanencia en el inmueble ubicado en la KR 7 A Este No. 0 – 42, barrio “El Dorado” de Bogotá D.C. El plazo del que disponen para hacerlo es de dos (02) días, contados a partir de la notificación de esta providencia. La Caja de la Vivienda Popular DEBERÁ INCLUIR A LA SEÑORA YOLANDA AMAYA CANCINO EN EL PROGRAMA DE REASENTAMIENTOS DEL DISTRITO CAPITAL. Así, deben (i) reconocerle, en un plazo de cinco (05) días contados a partir de la notificación de esta providencia, la ayuda de relocalización transitoria de la que trata el artículo 4.1 del Decreto Distrital 330 de 2020 (o cualquier otra prestación análoga que le permita habitar un lugar digno) hasta tanto sea reubicada definitivamente. (ii) Reubicarla definitivamente, en los plazos y en aplicación de los mecanismos establecidos en la normativa vigente, en un inmueble que no ponga en riesgo su vida ni su integridad personal. La Alcaldía Mayor de Bogotá será la primera responsable de que estas órdenes se cumplan. Asimismo, deberá acompañar a la demandante en todo momento para que pueda acceder a la oferta pública preferente de servicios sociales en el nuevo hábitat y al desarrollo de programas de reactivación económica y medios de subsistencia.

TERCERO. – ORDENARLE a la Defensoría del Pueblo que le brinde un acompañamiento a la señora Amaya Cancino durante el proceso de inclusión en el programa de reasentamiento del Distrito Capital; lo que incluye el acompañamiento necesario a la hora de verificar si la reubicación temporal y la definitiva reúnen o no las condiciones necesarias para garantizarle una vivienda digna a la demandante.

CUARTO. – INSTAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá a que se asegure de impedir que las zonas que hayan sido desalojadas en virtud del riesgo de desastre vuelvan a ser ocupadas después de finalizado cada proceso de reubicación. Asimismo, SE LE INSTA a que tenga en cuenta que es posible exceptuar del requisito señalado en los numerales 2 y 3 del artículo 13 de la Resolución 1139 de 2022 de la Caja de la Vivienda Popular a los hogares vulnerables que

demuestren ser terceros de buena fe exentos de culpa, para lo cual deberá analizar el material probatorio que se hubiere aportado y se encuentre dentro de cada expediente administrativo.

QUINTO. – ORDENAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá a que, hasta tanto cumpla con la medida de reubicación definitiva establecida en esta sentencia, rinda un informe trimestral sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de la presente sentencia ante el Juzgado 064 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá, en el que dé cuenta de las acciones adelantadas para dar cumplimiento a lo ordenado en esta providencia. La referida autoridad judicial deberá vigilar el cumplimiento de las decisiones dictadas en este proceso de acuerdo con sus competencias.

SEXTO. – DESVINCULAR de este trámite a las Secretarías Distritales de Gobierno – Alcaldía Local de Santa Fe, y de Planeación, conforme quedó expuesto en la parte motiva.

SÉPTIMO. – Por Secretaría General de la Corte, REMITIR las comunicaciones a las que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] “Parágrafo transitorio. Con motivo de los cambios en la composición de las salas de revisión, de conformidad con el procedimiento vigente para los Tribunales de Distrito Judicial, las salas conformadas de manera previa a la fecha del cambio de composición conservarán su competencia, para efectos de finalizar los procesos en que se haya radicado el proyecto

de sentencia hasta el 19 de diciembre de 2025”.

[2] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 5.

[3] Expediente digital, archivo “024ContestacionAlcaldiaMayorBogota.pdf”, p. 3

[4] Expediente digital, archivo “018ContestacionAlcaldiaLocalSantaFe.pdf”, p. 3.

[5] Expediente digital, archivo “018ContestacionAlcaldiaLocalSantaFe.pdf”, p. 3.

[6] Expediente digital, archivo “017ContestacionSecretariaDistritalHabitad.pdf”.

[7] Expediente digital, archivo “017ContestacionSecretariaDistritalHabitad.pdf”, p. 4.

[8] Expediente digital, archivo “017ContestacionSecretariaDistritalHabitad.pdf”, p. 4.

[9] Expediente digital, archivo “021ContestacionIdiger.pdf”, p. 2.

[10] Expediente digital, archivo “021ContestacionIdiger.pdf”, p. 11.

[11] Expediente digital, archivo “021ContestacionIdiger.pdf”, pp. 3 y 10.

[12] Expediente digital, archivo “014ContestacionCajaVivienadaPopular.pdf”, p. 2.

[13] Expediente digital, archivo “014ContestacionCajaVivienadaPopular.pdf”, p. 2.

[14] Expediente digital, archivo “014ContestacionCajaVivienadaPopular.pdf”, p. 2.

[15] Expediente digital, archivo “014ContestacionCajaVivienadaPopular.pdf”, p. 2.

[16] Expediente digital, archivo “014ContestacionCajaVivienadaPopular.pdf”, p. 2.

[17] Expediente digital, archivo “014ContestacionCajaVivienadaPopular.pdf”, pp. 6 y 7.

[18] Expediente digital, archivo “015ContestacionSecretariaDistritalPlaneacion.pdf”, p. 2.

[19] Expediente digital, archivo “015ContestacionSecretariaDistritalPlaneacion.pdf”, p. 2.

[20] Expediente digital, archivo “015ContestacionSecretariaDistritalPlaneacion.pdf”, p. 3.

- [21] Expediente digital, documento "034ImpugnacionSentencialdiger.pdf", p. 3.
- [22] Expediente digital, documento "034ImpugnacionSentencialdiger.pdf", p. 4.
- [23] Expediente digital, documento "034ImpugnacionSentencialdiger.pdf", p. 4.
- [24] Expediente digital, documento "034ImpugnacionSentencialdiger.pdf", p. 4.
- [25] Expediente digital, documento "034ImpugnacionSentencialdiger.pdf", p. 7.
- [26] Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-268 de 2024.
- [27] Ley 1523 de 2012. Art. 14.
- [28] Decreto Distrital 330 de 2020. Art. 3.
- [29] Decreto Distrital 330 de 2020. Consideraciones.
- [30] Corte Constitucional, sentencia T-122 de 2024.
- [31] Expediente digital, documento "004ActaReparto.pdf".
- [32] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-528 de 2023.
- [33] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-528 de 2023.
- [34] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-462 de 2022.
- [35] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-528 de 2023.
- [36] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191 de 2021.
- [37] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191 de 2021.
- [38] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191 de 2021.
- [39] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191 de 2021.
- [40] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-444 de 2009. La primera referencia a

estos componentes se encuentra en la sentencia C-936 de 2003.

[41] Corte Constitucional de Colombia. Entre otras, sentencias T-267 de 2022; T-206 de 2021; T-420 de 2018; T-132 de 2015; T-024 de 2015; T-075 de 2012; T-865 de 2011; T-702 de 2011; T-624 de 2011; T-479 de 2011; T-235 de 2011; T-191 de 2011; T-088 de 2011; T-657 de 2010; T-199 de 2010; T-755 de 2009; T-544 de 2009; T-152 de 2008; T-403 de 2006; T-1318 de 2005.

[42] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-420 de 2018.

[43] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[44] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-528 de 2023.

[45] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-420 de 2018.

[46] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-122 de 2024 (§ 115 y § 116).

[47] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-122 de 2024 (§ 117).

[48] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-526 de 2012 (§ 3.3.4).

[49] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-526 de 2012.

[50] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-122 de 2024 y T-223 de 2015.

[51] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-526 de 2012 (§ 3.3.4).

[52] Modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991.

[53] Ley 9 de 1989, artículo 56 (modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991). Y también Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[54] Decreto Distrital 330 de 2020. Artículo 1.

[55] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[56] Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 40.

[57] Ley 9 de 1989, artículo 56 (modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991). Y también Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[58] Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 40.

[59] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-526 de 2012 (§ 3.3.4).

[60] Ley 388 de 1997, artículo 121.

[61] P. 2 del informe rendido por la Caja de la Vivienda Popular en sede de revisión. Asimismo, p. 2., del informe rendido por el IDIGER en sede de revisión.

[62] P. 3 del informe rendido por la Caja de la Vivienda Popular en sede de revisión.

[63] Las autoridades encartadas explicaron que la demandante no fue beneficiaria de este ni de algún otro proceso de reasentamiento o reubicación.

[64] Ley 9 de 1989, artículo 56 (modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991). Y también Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[65] P. 3 del informe rendido por la Caja de la Vivienda Popular en sede de revisión.

[66] P. 2 del informe rendido por el IDIGER en sede de revisión.

[67] Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-122 de 2024. Este deber está enunciado en el artículo 5 del Decreto Distrital 330 de 2020.

[68] P. 3 del informe rendido por el IDIGER en sede de revisión.

[69] Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-268 de 2024. “este Tribunal con base en el marco constitucional, legal y jurisprudencial, ha establecido las reglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo, a saber: [...] deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas” [énfasis y resaltado fuera de texto].

[70] Ley 388 de 1997, artículo 121: “el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas [las que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación] se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho”

[71] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-420 de 2018.

[72] Expediente digital, documento “RESPUESTA IDIGER -CORTE CONSTITUCIONAL.docx.pdf”, p. 8.

[73] P. 3 del informe rendido por la Caja de la Vivienda Popular en sede de revisión.

[74] Expediente digital, “002AnexoUnoAccionTutela”.

[75] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, pp. 2 – 5. Allí se demuestra que, por lo menos desde 2023, la demandante le solicitó al Distrito ser incluida en el Programa de Reasentamientos.

[76] Expediente digital, archivo “021ContestacionIdiger.pdf”, pp. 3 y 10. Además, P. 3 del informe rendido por la Caja de la Vivienda Popular en sede de revisión.

[77] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[78] Ley 9 de 1989, artículo 56 (modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991). Y también Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[79] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-420 de 2018.

[80] Resolución Distrital 1139 de 2022 de la Caja de la Vivienda Popular. Parágrafo del artículo 13.

[81] Ley 9 de 1989, artículo 56 (modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991). Y también Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-268 de 2024.

[82] Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-268 de 2024.

[83] Expediente digital, documento “cedula de ciudadanía.pdf”

[84] Expediente digital, documento “001AccionTutela.pdf”, p. 1.

[85] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, pp. 2 y 6. Esto lo confirmó la Sala mediante una consulta en el SISPRO – RUAF. Todo esto, unido al silencio de las demandadas sobre este particular, le permite a la Sala concluir que el dicho de la demandante es cierto.

[86] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, pp. 2 y 6.

[87] Consultado por el despacho ponente en el aplicativo virtual del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

[88] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 1.

[89] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 2.

[90] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 1.

[91] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 2.

[92] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 2.

[93] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 2.

[94] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 2.

[95] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 3.

[96] Expediente digital, documento “respuesta idiger ayuda humanitaria.pdf”

[97] Expediente digital, documento “respuesta idiger ayuda humanitaria.pdf”

[98] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 5.

[99] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 5.

[100] Expediente digital, documento “respuesta auto de pruebas.pdf”, p. 1.

[101] Decreto Distrital 330 de 2020, parágrafo del artículo 4.

[102] Corte Constitucional de Colombia, Auto 546 de 2018.