

Expediente T-9.531.825

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Quinta de Revisión

SENTENCIA T-122 de 2024

Expediente: T-9.531.825

Acción de tutela instaurada por Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER-, la Caja de la Vivienda Popular -CVP-, la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y la Secretaría Distrital de Hábitat

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Quinta de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Paola Andrea Meneses Mosquera, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia dictada el 8 de mayo de 2023 por el Juzgado 17 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó la sentencia proferida el 22 de marzo de 2023 por el Juzgado 33 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá, que, a su vez, “negó” el amparo reclamado por los actores.

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. Los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta refirieron que desde el año 2001 residen en el barrio Los Alpes de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá, puesto que adquirieron unos lotes en el mencionado sector.

2. Por medio de la Resolución No. 1768 de 13 de diciembre de 1993, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital reconoció oficialmente la existencia e incorporó “a los Planos Oficiales del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el desarrollo: LOS ALPES (...).”

3. En el escrito contentivo de la tutela se precisó que, en los últimos años, se han presentado varios deslizamientos de tierra en una ladera que colinda con el barrio Los Alpes, circunstancia que ha deteriorado la estructura de los predios y viviendas de los actores.

4. Se indicó que, a finales del año 2020, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (en adelante IDIGER) adoptó la decisión de “reubicar viviendas del barrio vecino denominado Villas del Progreso”, debido a la existencia de un “alto riesgo no mitigable”, según lo dictaminado en el Concepto Técnico CT-8660 de 2019. A pesar de la cercanía entre estos bienes inmuebles y los de los actores, el gobierno distrital no ordenó la reubicación en favor de los habitantes del barrio Los Alpes.

5. Ante tal circunstancia, en marzo de 2022, los actores radicaron una solicitud ante el IDIGER, por medio de la cual requirieron: (i) “[p]rogramar una visita a los predios para evaluar la situación y el riesgo”; (ii) [r]ealizar un nuevo diagnóstico técnico, con información actual del riesgo existente en la zona; [e] (iii) [indicar] el procedimiento de reubicación de manera urgente y prioritaria respecto de la situación descrita.”

6. Narraron que, en mayo de 2022, el IDIGER dio respuesta a la referida petición. En esta respuesta se expuso que “el barrio Los Alpes presenta amenaza alta por movimientos en masa en concordancia con el actual Plan de Ordenamiento Territorial,” aunado al hecho de que “las grietas y demás problemas presentes en [las] viviendas se dan por estar construidas sobre suelo que no se considera urbanizable.”

7. Relataron que el 15 de septiembre de 2022 se radicó una nueva petición ante el IDIGER,

por medio de la cual solicitaron un concepto técnico sobre la aparente situación de inestabilidad que afecta al barrio Los Alpes; ello, con el fin de ser admitidos en el Programa de Reasentamientos de la Caja de la Vivienda Popular.

8. En el mes de octubre de 2022, la entidad requerida elaboró el Diagnóstico Técnico No. 18102, en el que, entre otras cosas, concluyó que: “[l]a estabilidad estructural y funcionalidad de la vivienda emplazada en el predio P1: CL 71A Sur #22-06, en el barrio Los Alpes de la localidad de Ciudad Bolívar, no se encuentran comprometidas en la actualidad ante cargas normales de servicio, de acuerdo con las condiciones físicas evidenciadas durante la inspección realizada. Sin embargo, se desconoce su comportamiento ante cargas dinámicas tipo sismo. De igual forma, teniendo en cuenta que el predio de la CL 71A Sur #22-06 se encuentra categorizado como suelo de protección por riesgo, es posible que la vivienda ya emplazada corresponda a una ocupación indebida.” No obstante, se resalta en el escrito contentivo de la tutela que el citado diagnóstico técnico se caracterizó por ser “parcial sobre partes del barrio y no un concepto técnico completo como se solicitó en el PQRS”, además se resaltó que el IDIGER “no tom[ó] acción para [su] protección.”

9. El 15 de noviembre de 2022, los actores presentaron una solicitud ante la Caja de la Vivienda Popular, con el propósito de encontrar soluciones al riesgo que amenaza sus viviendas y, en particular, requirieron que “se comience el proceso para reasentar a Lucas Acuña y sus familiares.” El día 30 de los mismos mes y año, la entidad requerida adujo que “los predios P1, P2 y P3 fueron objeto de reasentamiento anteriormente por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER y por la Caja de Vivienda Popular - CVP” y, conforme a ello, se citó el artículo 4° del Decreto 330 de 2020 para resaltar que “el reasentamiento de familias se realizará por una sola vez.” Más adelante, la referida institución señaló que “(...) no exist[ía] recomendación alguna para el ingreso al programa de reasentamientos encabezado por esta entidad, para los predios identificados como P1, P2 y P3.” Así las cosas, consideró que no era posible atender la petición de reasentamiento, pues no cumplía con los requisitos mínimos para ser parte del programa respectivo.

10. Advirtieron que, con la reciente temporada de lluvias, las grietas se han incrementado en sus viviendas y que, adicionalmente, no cuentan con la prestación de servicios públicos domiciliarios por el riesgo existente.

Trámite procesal

La demanda de tutela

11. Con sustento en los supuestos fácticos narrados, el 2 de enero de 2023, los ciudadanos Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta promovieron acción de tutela contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, el IDIGER, la Caja de la Vivienda Popular y la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, a la vida y a la seguridad personal, que consideran vulnerados por las accionadas, en tanto no han realizado las gestiones correspondientes para reubicarlos y garantizarles una vivienda en un lugar seguro, en el que no se presente riesgo de derrumbe o destrucción. Así mismo, resaltan que han radicado múltiples solicitudes en las que se pone de presente el riesgo de infraestructura asociado a su vivienda, lo que justifica ser incluidos en un programa de reasentamiento. La demanda de tutela pretende que: (i) se ordene a la Caja de la Vivienda Popular la inclusión de las familias de los demandantes en un programa de reasentamiento por riesgo de movimiento de masas en el barrio Los Alpes; (ii) se ordene al IDIGER la elaboración de un concepto técnico “sobre todo el barrio los Alpes ante el riesgo que corren los demás habitantes de la zona” y, de manera subsidiaria, (iii) se ordene al IDIGER “el traslado inmediato y provisional” de los accionantes por un mes tal como lo ordena el artículo 5 de la Resolución Conjunta 707 de 2019.

La admisión de tutela y contestación de las entidades accionadas y de la vinculada

12. Admisión de la tutela. Mediante Auto del 2 de enero de 2023, el Juzgado 33 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá admitió la acción de tutela y ordenó a las accionadas rendir un informe amplio y detallado sobre los hechos que sustentan la solicitud de amparo constitucional.

13. Respuesta de la Caja de la Vivienda Popular. Precisó que “[e]l Proceso de Reasentamiento que adelanta la Entidad, tiene por objeto proteger la vida de todas las familias que habitan predios que sean declarados en condición de alto riesgo no mitigable y recomendados [para reasentamiento] por el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático - IDIGER, tal como lo consagra el artículo 5º del Decreto 330 de 2020 (...).” De conformidad con lo anterior, la referida institución puso de presente que, a la fecha, no existe concepto técnico

emitido por el IDIGER ni acto administrativo alguno en el que se “(...) recomiende la inclusión de los predios ubicados en el barrio Los Alpes de la localidad de Ciudad Bolívar al Programa de Reasentamientos.” Por ende, ante la ausencia del precitado concepto del IDIGER, estimó que no existe fundamento técnico para incluir los predios referidos en la tutela en el correspondiente programa para reasentar a las familias que habitan en dichos inmuebles. De tal forma, puntualizó que su conducta no implica una vulneración a los derechos fundamentales de los actores y, aún más, consideró que carece de legitimación para ser parte accionada. Finalmente, recalcó que los actores cuentan con otras alternativas procesales —principales, adecuadas y efectivas— para ventilar la presente controversia y que, por lo tanto, la acción de amaro resultaba improcedente.

14. Respuesta del Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá en condición de representante para la gestión judicial y extrajudicial de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Ciudad Bolívar. El citado funcionario indicó que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar no tiene la competencia legal para: (i) adelantar los programas de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital; (ii) elaborar y actualizar los estudios y la zonificación de amenaza, vulnerabilidad y riesgos, requeridos para la gestión de riesgos en el Distrito Capital; y, (iii) emitir conceptos de condiciones de amenaza por movimientos en masa, vulnerabilidad y riesgos. En este sentido, aclaró que “la Secretaría Distrital del Hábitat y su entidad adscrita la Caja de la Vivienda Popular son las entidades encargadas de brindar los programas de reasentamiento, previa la presentación de los requisitos exigidos en el Decreto 227 de 2015 y la Resolución 0740 de 2018, y no la Alcaldía Local.”

15. Respuesta del Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER. La entidad efectuó una serie de precisiones fácticas y normativas asociadas al trámite de legalización del barrio en cuestión, dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) el barrio Los Alpes “fue legalizado mediante la Resolución 1768 del 13 de diciembre de 1993”, sin embargo, en el citado acto administrativo “se establecieron áreas de legalización condicionada[s] por riesgo[s] geotécnico[s]”; (ii) dentro de las áreas de legalización condicionada por riesgo geotécnico existían predios que no tenían construcciones (entre estos los predios referidos en la acción de tutela); (iii) frente a dichos lotes, en el acto de legalización, se recomendó a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar “no otorgar licencias de urbanismo ni permitir ningún otro desarrollo hasta tanto se resolviera este condicionamiento”

y, en todo caso, al momento de realizarse las construcciones (además de solicitar los respectivos permisos y licencias) era necesario atender “todas y cada una de las especificaciones técnicas [de construcción] para zonas con categorización de riesgo geotécnico de conformidad con la ley 1523 de 2012”; (iv) como sustento de lo anterior, se citó el artículo 13 de la Resolución 1768 de 1993, según el cual la legalización del polígono condicionado por riesgo geotécnico quedaría sujeto “(...) al cumplimiento de los requisitos establecidos para ellas, en dichas áreas no se legalizarán o expedirán licencias de construcción para edificaciones nuevas o para adicionar las existentes y no se permitirán usos urbanos, hasta tanto se resuelvan los condicionamientos actuales y se establezcan las áreas con aptitud para contener dichos usos (...).”

16. Frente al caso concreto, se mencionó que el 5 de enero de 2021 la entidad realizó una visita de inspección al lugar de los hechos. En tal diligencia, constató que: (i) la zona objeto de controversia “presenta una fuerte intervención de carácter antrópico y antitécnico, ya que cada responsable de predio ha realizado cortes y rellenos en la ladera para cimentar las viviendas (...)”; (ii) los materiales utilizados para la construcción de las viviendas en el sector “pueden presentar deficiencias constructivas”; y, (iii) la cimentación “se ha realizado mediante posibles rellenos confinados con muros de piedra pegada y por estructuras palafíticas ancladas al terreno natural.” Aunado a ello, se concluyó que “desde el acto de legalización se tenía clara la existencia de una connotación de riesgo asociado a movimientos en masa para el sector objeto de consulta.” No obstante, a la fecha, “no se presentan procesos activos de movimientos en masa generalizados que pongan en condición de riesgo no mitigable la totalidad del sector”, razón por la cual “el IDIGER no estima adelantar acciones de reasentamiento en el sector objeto de la solicitud.”

17. Finalmente, el IDIGER sostuvo que no es la entidad competente para plantear “soluciones de vivienda en el Distrito” ni mucho menos para determinar el ingreso de personas o familias al correspondiente programa de reasentamiento, dado que ello es competencia de la Caja de la Vivienda Popular. En esos términos, estimó que su conducta no tiene la aptitud causal para afectar los derechos fundamentales de los actores y, en consecuencia, carece de legitimación en la causa por pasiva. Precisó que ha observado cabalmente sus funciones, a través de las visitas e inspecciones correspondientes, así como con la emisión de precisiones técnicas ajustadas a su verificación.

18. Respuesta de la Secretaría Distrital de Hábitat. La entidad vinculada no emitió pronunciamiento alguno respecto de los hechos alegados en la acción de tutela.

Sentencia de primera instancia

19. Por medio de la sentencia del 22 de marzo de 2023, el Juzgado 33 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá negó el amparo. Como sustento de lo anterior, explicó que no se había constatado afectación alguna de los derechos fundamentales invocados por los actores. En efecto, precisó que, previo al asentamiento de éstos en el predio en cuestión, existía una serie de riesgos propios de la ubicación del inmueble y esos riesgos “fueron asumidos por las personas que decidieron habitar[los] de forma irregular.”

20. Adicionalmente, la autoridad judicial referida resaltó la idoneidad de la valoración técnica del IDIGER, según la cual, a la fecha, no existen “procesos activos de movimientos en masa generalizados que pongan en condición de riesgo no mitigable la totalidad del sector.” Por ello, concluyó que ante “cargas normales de servicio”, la estabilidad estructural y la funcionalidad del inmueble objeto de la controversia no se encuentran comprometidas. En ese orden, sostuvo que no existe fundamento técnico para acceder al reasentamiento deprecado. Sin perjuicio de lo anterior, conminó a los actores para que, en caso de contar “con elementos técnicos que refuten las apreciaciones de los funcionarios encargados de efectuar la valoración en cita”, acudan ante el IDIGER y realicen la correspondiente reclamación administrativa.

21. Por último, manifestó que la acción de tutela tiene un carácter extraordinario, en la medida en que su utilización parte del respeto legal de las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como de las respectivas acciones, procedimientos, instancias y recursos que ante las mismas se surten, lo que supone un uso en forma supletiva con carácter subsidiario. Por las mencionadas razones, argumentó que el juez constitucional no estaba llamado a intervenir y dirimir controversias que se encuentran regladas y asignadas a otras jurisdicciones y autoridades.

La impugnación

22. En la impugnación se presentaron argumentos similares a los expuestos en el escrito de tutela y se insistió, de un lado, en la inminencia del riesgo asociado al derrumbe de sus

viviendas y, de otro, en la injustificada negación del IDIGER para elaborar un adecuado concepto técnico que evalúe, de manera acertada, la situación de sus viviendas.

Sentencia de segunda instancia

23. Mediante la Sentencia del 8 de mayo de 2023, el Juzgado 17 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá confirmó el fallo del a quo. En particular, enfatizó en que en el expediente no reposa diagnóstico técnico del IDIGER en el que se determine la necesidad de incluir a los actores en el correspondiente programa de reasentamiento. De igual modo, instó a los ahora demandantes a acudir a la Secretaría Distrital de Hábitat, pues esta entidad “tiene misional y funcionalmente competencia en algunos de los esenciales trámites materia de las pretensiones de los accionantes.” Por último, consideró que no se habían agotado los medios de defensa ante la jurisdicción contencioso administrativa.

La selección del caso por la Corte y su reparto

24. La Sala de Selección de Tutela número Diez, mediante Auto del 30 de octubre de 2023, seleccionó el expediente con fundamento en el criterio objetivo de necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial y el criterio subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental. En la misma providencia se repartió el expediente a la presente Sala de Revisión de Tutela.

Actuaciones en sede de revisión

25. Luego de estudiar la demanda de tutela y los elementos de prueba que obran en el expediente, a través de Auto del 4 de febrero de 2024, el magistrado sustanciador consideró necesario oficiar a la Defensoría del Pueblo, para que allegara un informe en el que se describieran las condiciones actuales de las viviendas de los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta.

26. Respuesta de la Defensoría del Pueblo. El 16 de febrero del año en curso, la entidad aludida remitió un documento denominado “informe de misión”, en el cual se reportó lo siguiente:

“Desarrollo:

El día 15 de febrero del año 2024, fue delegado el funcionario Octavio de Jesús Martínez Flórez - Profesional de la Defensoría Del Pueblo Regional Bogotá, para que realizara el cumplimiento del auto emitido por la Corte Constitucional, (...).

Una vez revisado y analizado el fallo se pudo evidenciar que no se encontraba ningún número telefónico, ni dirección exacta para poder ubicar a las personas mencionadas en el auto, de igual manera el funcionario se dirigió al barrio Los Alpes de la localidad Ciudad Bolívar para hacer verificación de las características actuales de las viviendas de los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta, sus condiciones de habitabilidad y los eventuales riesgos existentes.

Al momento de llegar al barrio Los Alpes se entrevistó con el señor Juan Carlos (sic) Castillos residente de la zona, donde le puso en contexto del caso y le preguntó dónde podría ubicar a los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta, manifestando el ciudadano que no se le familiarizaba el nombre de ninguna de esas personas, pero que con toda amabilidad llevaba al funcionario de la Defensoría del Pueblo hasta donde el presidente de la Junta [de] Acción Comunal de [l] [barrio Los] Alpes, el señor Jorge Tovar, de igual manera se le expuso la situación y se le preguntó dónde se podría ubicar a las personas antes mencionadas, siendo así el señor Jorge Tovar tampoco dio con la ubicación de los demandantes.

Finalmente, se realizó la recolección de unas fotografías para dejar constancia de la visita por parte de esta Defensoría Regional Bogotá, las cuales adjuntan al presente informe” (Negrillas de la Sala).

27. El 26 de febrero de 2024, el IDIGER remitió copia de la Resolución 1768 de 13 de diciembre de 1993, por medio de la cual se reconoció y reglamentó “el desarrollo incompleto denominado Los Alpes”. El mencionado acto administrativo contiene, entre otros, los siguientes aspectos relevantes:

“CONSIDERANDO:

1. Que el Acuerdo 1 de 1986 ordena la legalización y reglamentación de las áreas urbanas consideradas de desarrollo incompleto para efectos de su incorporación al área del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, así como sus planes y programas.

Nombre: LOS ALPES

Localización: LOCALIDAD No. 19 Ciudad Bolívar

Extensión: 159.068.13 metros cuadrados

No. de lotes: 956

Año de iniciación: 1.980

Responsable de trámite: Junta de Acción Comunal

3. Que en dicho desarrollo se ha detectado un asentamiento cuyo porcentaje aproximado de ocupación es del 50%.

4. Que es conveniente el reconocimiento oficial del desarrollo como una manera de continuar su consolidación a través de una etapa de regularización, que le garantice a la comunidad las condiciones normales de urbanización y servicios.

5. Que la comunidad responsable de este desarrollo ha adelantado el proceso de mejoramiento de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 1 de 1986.

6. Que la Comisión de Mejoramiento Urbano en la Sesión No. 7 del 24 de noviembre de 1993 recomendó la legalización del desarrollo.

RESUELVE:

CAPÍTULO I: DE LA LEGALIZACIÓN

ARTÍCULO 1º: Reconocer oficialmente la existencia e incorporar a los planos oficiales del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el desarrollo: LOS ALPES delimitado como aparece en los planos que hacen parte de la presente reglamentación.

ARTÍCULO 2º: Aceptar los planos levantados por la firma Fotogrametría Analítica Ltda., los cuales han sido actualizados y complementados en desarrollo del estudio urbanístico realizado mediante contrato número 450 de 1992, que definen oficialmente la ubicación, de limitación, extensión y número de lotes y pasan a los archivos del Departamento

Administrativo de Planeación Distrital con los número CB-7/4 y CB-7/4-1.

Los planos han sido incorporados en las planchas L-55 y L-65 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en escala 1:2.000. (...).

D. ASPECTOS DE INFRAESTRUCTURA

1. Energía: Cuenta con redes verificadas en el terreno. La Empresa de Energía de Santafé de Bogotá informó mediante oficio número 416896 de marzo 15 de 1993 que el barrio está incluido en la licitación SDU-92-22, la cual está en trámite y cuyas obras se ejecutarán en el mes de octubre del presente año.

2. Acueducto: No cuenta con redes. La prestación del servicio es por carrotanques. Este desarrollo se encuentra localizado al exterior del perímetro urbano, por encima de la Cota 2.800 metros, en donde la empresa no garantiza la prestación del servicio.

3. Alcantarillado: No existen redes. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santafé de Bogotá deberá señalar las acciones a seguir en respuesta al oficio número 1740 del 12 de febrero de 1993 de este departamento, radicado en dicha entidad con el número 591979 del 15 de febrero de 1993.

4. Teléfonos: Cuenta con redes verificadas en el terreno. La Empresa de Telecomunicaciones de Santafé de Bogotá informó mediante oficio número 136143 de abril 26 de 1993, que el barrio está bajo el área de atención de la Central Telefónica del Lucero, cuenta con redes para el servicio de teléfonos públicos y que está en condiciones de ampliar la cobertura del servicio tanto público como domiciliario. (...).

ARTÍCULO 11: De acuerdo al mapa de zonificación geotécnica de Santafé de Bogotá, elaborado por Ingeominas en 1988, el desarrollo se ubica en zona montañosa de muy alto riesgo V. BM, por los problemas geotécnicos que se presenten en este asentamiento, hasta tanto no se conozcan los resultados del estudio detallado que realizará Ingeominas en virtud del Convenio Interadministrativo que a la fecha se encuentran en proceso de formalización. (...).

ARTÍCULO 12: Sin perjuicio de lo expuesto en el artículo anterior, se destacan como áreas de legalización condicionada por riesgo geotécnico, las siguientes:

La legalización de las áreas señaladas en los planos de loteo del Desarrollo al Interior del perímetro amojonado por los puntos: (...); quedan condicionadas a las conclusiones y recomendaciones que arroje el estudio geotécnico que debe efectuarse sobre dicha zona como prioritaria dentro del barrio, y el cual deberá contar con la aceptación de la Secretaría de Obras Públicas a través de su División de Estudios.

ARTÍCULO 13: La legalización de las áreas señaladas en el artículo anterior queda condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos para ellas, en dichas áreas no se legalizarán o expedirán licencias de construcción para edificaciones nuevas o para adicionar las existentes y no se permitirán usos urbanos, hasta tanto se resuelvan los condicionamientos actuales y se establezcan las áreas con aptitud para contener dichos usos. (...)" (Mayúsculas fijas del original y negrillas de la Sala).

28. El 28 de febrero de 2024, los actores recorrieron el traslado del informe rendido por la Defensoría del Pueblo, con el fin de expresar su inconformidad frente a la gestión de dicha entidad al momento de practicar la prueba ordenada por esta Corte, en los siguientes términos:

"Durante esta visita, se entrevistó con un residente de la zona y el presidente de la junta de acción comunal, quienes señalaron que no tenían conocimiento de nosotros como demandantes. Sin embargo, lamentablemente, el informe no proporcionó detalles sobre las condiciones del lugar, incumpliendo así con el objetivo establecido por la Corte Constitucional en el Auto.

Considerando lo señalado en el Informe presentado por la entidad, resulta relevante destacar que en la tutela y su expediente se encuentran los documentos y datos que la Defensoría del Pueblo no logró ubicar (la dirección en el folio 3 y el correo electrónico en el folio 19). Es importante observar que el documento no aborda de manera adecuada lo solicitado por la Corte Constitucional, lo que imposibilita evidenciar la información requerida. (...).

Por esto, resulta imprescindible destacar que la falta de reconocimiento en el informe presentado y la omisión de cierta información relevante no pueden desestimar validez al estado de vulnerabilidad en el que nos encontramos. (...). Por tanto, es esencial señalar que la ausencia de esta información no disminuye los desafíos y riesgos que enfrentamos cotidianamente en nuestro barrio. (...)."

29. El 29 de febrero de 2024, el IDIGER recorrió el traslado de las pruebas e intervenciones allegadas en sede de revisión y presentó una serie de explicaciones relacionadas con los supuestos fácticos de la acción de tutela, entre las cuales, se destacan las siguientes:

“(…) en términos generales y en concordancia con los antecedentes anteriormente descritos, se observó que la ladera del sector visitado, dependiente topográfica pronunciada, presente una fuerte intervención de carácter antrópico y antitécnico, ya que cada responsable de predio ha realizado cortes y rellenos en la ladera para cimentar las viviendas. Adicionalmente, en los senderos peatonales se han adecuado zanjas excavadas en el terreno natural para lograr el encauzamiento de las aguas de escorrentía superficial, aunque dichas zanjas no cuentan con recubrimiento, una sección transversal definida ni tampoco con un punto de descole definido, vertidas sin control en la parte baja del sector.

Asimismo se indicó, que con base en la consulta de antecedentes de legalización y de amenaza - riesgo y en la inspección de campo adelantada al sector en enero de 2021, el IDIGER concluyó que según la Resolución 1768 de 1993, para el sector donde se emplazan los predios mencionados en la solicitud, se tenía un condicionamiento por riesgo geotécnico, recomendado a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar no otorgar licencias de urbanismo ni permitir ningún otro desarrollo hasta tanto se resolviera este condicionamiento. Por consiguiente, desde el acto de legalización, era clara la existencia de una connotación de riesgo asociado a movimientos en masa para el sector.

Consecuente, como para el momento en que se legalizó el barrio y en direcciones suministradas no existían viviendas, sino apenas unos (sic) sin construir, es evidente que su ocupación fue posterior al condicionamiento por riesgo geotécnico identificado en la Resolución 1768 de 1993. De ahí que el IDIGER debe precisar que de conformidad con la normatividad que rige el tema, estime la improcedencia de adelantar acciones de reasentamiento, más aún cuando a la fecha no se presentan procesos activos de movimientos en masa generalizados que pongan en condición de riesgo no mitigable la totalidad del sector.

Como segunda medida, resulta que la Defensoría del Pueblo, por ser el IDIGER, la entidad técnica del Distrito Capital en gestión de riesgos, solicitó a esta un informe en el que se describieran las características actuales de las viviendas de los actores, la cual de manera

efectiva, se atendió de acuerdo con las funciones del IDIGER, dadas en el Decreto Distrital 173 de 2014.

(...).

Frente al estudio solicitado, el IDIGER efectivamente señaló:

1. LOCALIZACIÓN:

El peticionario Lucas Daniel Acuña Peralta no reporta la localización de su predio en ninguno de los dos radicados referenciados en el asunto, pero al analizar la revisión de los documentos referenciados por el peticionario, se logra individualizar el predio a partir de la siguiente información gráfica. (...).

A partir de la información contenida en el DI-18120, ítem 10, fotografía 2 (página 6), se identifica que la dirección del predio es la CL 71 A Sur No. 22-06, con esta información se procede a realizar la caracterización del predio en el SINUPOT.

(...).

2. DOCUMENTOS TÉCNICOS:

En el predio con código homologado de información predial - CHIP AAA0028AOEA, y Dirección CL 71 A SUR 22-06; el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, ha emitido los siguientes documentos técnicos:

2.1. Diagnósticos Técnicos - DI: En el predio de interés se han realizado cinco (5) diagnósticos, desde el año 2017, los cuales se describen a continuación:

DI-11139 del 7 de noviembre de 2017, para el fenómeno de movimientos en masa, se recomendó la evacuación temporal y preventiva del predio, mediante Acta 1471 del 7/11/2017.

DI 14846 del 2 de octubre de 2020, (predio P3) para el fenómeno de movimientos en masa, se recomendó implementar medidas de mantenimiento y/o reforzamiento en las viviendas y evacuación mediante Acta 4998 del 02/10/2020.

DI-15249 del 19 28 y 29 de noviembre de 2020, se evaluaron 85 predios por el fenómeno de movimiento en masa.

DI-17243 del 19 de abril de 2022, (predio P4) para el fenómeno de movimientos en masa, el predio no presentó daños ni recomendación de evacuación.

DI-18102 del 26 de septiembre de 2022, (predio P1) para el fenómeno de movimientos en masa, el predio presenta daños moderados, no se encuentran comprometidas en la actualidad antes cargas normales de servicio, de acuerdo con las condiciones físicas evidenciadas durante la inspección realizada, no fue recomendado a evacuación.

Pero sí se le recomendó a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, desde sus competencias, realizar el control urbanístico correspondiente sobre la vivienda emplazada en el predio P1: CL 71 A Sur No. 22-06, (...), en el barrio Los Alpes de la Localidad de Ciudad Bolívar, teniendo en cuenta que es posible que las viviendas allí emplazadas corresponden a ocupaciones indebidas, ya que se emplaza en un predio categorizado como suelo de protección por riesgo. (...).

3. UBICACIÓN DENTRO DE LOS SUELOS DE PROTECCIÓN POR RIESGO – SPPR

Según se evidencia en la imagen 2, el predio de interés se ubica dentro de la categoría de suelos de protección por riesgo, por ende, aplica lo establecido en el artículo 32 del Decreto Distrital 555 de 2021. (...).

‘Artículo 32. Suelo de protección por riesgo. Hacen parte del suelo de protección por riesgo:

1. Zonas de alto riesgo no mitigable. Corresponde a los sectores en los que, por sus características de amenaza y vulnerabilidad, existe una alta probabilidad de que se presenten pérdidas de vidas, bienes e infraestructura. La mitigación no es viable por condiciones técnico-económicas, por lo que los asentamientos humanos localizados allí deben hacer parte del programa de reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable y el suelo se incluye en la categoría de Suelo de Protección por Riesgo.

2. Zonas en amenaza alta con restricción de uso. Corresponde a los predios o zonas no ocupadas donde, por las características físicas del sector, así como por las condiciones técnicas, económicas y sociales se considera inviable adelantar obras de mitigación, dado

que éstas no garantizarían la adecuación del terreno para adelantar procesos de urbanización y construcción, por lo que deben ser incorporadas como suelo de protección.

Parágrafo 1. Las áreas a que hace referencia el presente artículo se encuentran identificadas en los Mapas CG-3.3.13 “Suelos de protección por riesgo”, CU-2.2.13 “Suelo de protección por riesgo para suelo urbano y de expansión urbana”, y CR-2.2.22 “Suelo de protección por riesgo para suelo rural y centros poblados” y corresponden a las áreas de resiliencia climática y protección por riesgo del presente Plan.

Parágrafo 2. Mediante acto administrativo de la Secretaría Distrital de Planeación, se podrán sustraer o incorporar áreas declaradas como suelo de protección por riesgo, con base en los estudios detallados y concepto técnico que emita el IDIGER, de acuerdo con los procedimientos definidos en el artículo 2.2.2.1.3.2.2.8 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya.’

4. DEFINICIONES DE GESTIÓN DE RIESGOS

El peticionario realiza un conjunto de solicitudes, las cuales para ser contestadas e interpretadas de forma correcta, es necesario ilustrar los aspectos básicos de la gestión del riesgo y ampliar el conocimiento del mismo, esta entidad se permite compartir las siguientes definiciones, conforme a la Ley 1523 de 2012 y demás normatividad vigente:

* Gestión del riesgo: Es proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

* Amenaza: está definida como ‘peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdidas de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

Se clasifica en condición amenaza baja, amenaza media, amenaza alta y amenaza alta no urbanizable (actualmente amenaza alta con restricción de uso) siendo esta última categoría aquella que se imparte a predios sin construir y en condición de alta susceptibilidad para la materialización de los fenómenos amenazantes, con el propósito de restringir su posibilidad de desarrollo urbanístico. Generalmente, los predios en condición de alta amenaza no urbanizable son recomendados para inclusión en la cobertura de suelos de protección por riesgo.

□ Evaluación del riesgo: Se define como aquella valoración que implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puede ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.

Todo lo anterior, para concluir que como se explicó al comienzo del documento, el IDIGER solo emite conceptos técnicos por solicitud expresa de la Secretaría Distrital de Hábitat - SDHT o de la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, cuando estas entidades así lo requieren bien sea para la legalización urbanística de asentamientos humanos, en cumplimiento con el Decreto Distrital 165 de 2023, o para la formalización (anteriormente denominado regularización) de desarrollos legalizados. Estos conceptos técnicos de planificación territorial evalúan las condiciones de amenaza y riesgo para diferentes escenarios (movimientos en masa, inundación por desbordamiento y avenidas torrenciales).

Los conceptos técnicos se realizan para desarrollos o barrios que contengan un gran número de predios y no se emiten para evaluar un solo predio.

Adicionalmente, los conceptos técnicos establecen restricciones y/o condicionamientos para la ocupación del suelo, emiten las recomendaciones a las diferentes autoridades y entidades para el uso de las zonas expuestas a condiciones de amenaza y riesgo valoradas. Esto incluye actividades de mitigación como la inclusión del predio al Programa de reasentamiento de familias por encontrarse en condiciones de alto riesgo no mitigable en el

Distrito Capital.’

El IDIGER también emite diagnósticos para la valoración del riesgo inminente a través de visitas de asistencia técnica con base en una inspección y verificación visual. Para el predio de interés se han realizado cinco (5) diagnósticos, desde el año 2017, los cuáles han atendido emergencias inmediatas, pero este tipo de documento técnico no otorga el derecho a reasentamiento, ya que solo responde a una emergencia eventual y no un proceso de planificación del territorio.” (Mayúsculas sostenidas del original y negrillas de la Sala).

II. CONSIDERACIONES

Competencia

30. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Ley 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto en la Sala de Selección de Tutelas número diez en Auto del 30 de octubre de 2023, notificado el 15 de noviembre de 2023.

Análisis sobre la procedencia de la acción de tutela

31. A continuación, de manera previa, se examinará si en el caso en referencia se cumplen los requisitos para la procedencia de la acción de tutela. Vale precisar que solamente en el evento en que se verifique que los presupuestos se encuentren acreditados, la Sala procederá a fijar el problema jurídico y a pronunciarse de fondo sobre la controversia sub examine.

32. Legitimación en la causa por activa. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela constituye un instrumento de defensa judicial, preferente y sumario, al cual tiene la posibilidad de acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley. En concordancia, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la

persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados, por sí misma; (ii) a través de un representante (como ocurre en el caso de los menores o de quien designa un apoderado judicial); (iii) mediante agencia oficiosa (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); y (iv) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (cuando el titular del derecho se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión).

33. En el expediente objeto de revisión, la legitimación por activa de los actores está acreditada, dado que la solicitud de amparo fue interpuesta por cada uno de los interesados en la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, vivienda digna, vida y seguridad personal.

34. Legitimación en la causa por pasiva. En contraste, la legitimación por pasiva se refiere a “la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso.” En efecto, el artículo 5 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra “toda acción u omisión de las autoridades públicas que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley.”

35. Bajo estas premisas, la Sala encuentra que en esta oportunidad se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva del Distrito Capital de Bogotá, representado por el alcalde mayor, puesto que, según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, el alcalde “como conductor del desarrollo local, 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.”

36. La legitimación en la causa por pasiva también se encuentra acreditada frente al IDIGER, porque al ser la entidad que tiene a su cargo, entre otras funciones, la de actuar como autoridad técnica distrital, en materia de gestión de riesgos, le corresponde calificar el riesgo que, según los accionantes, recae sobre sus viviendas.

37. De otro lado, la Caja de la Vivienda Popular también se encuentra legitimada en la causa por pasiva, dado que se trata de la institución encargada de ejercer la coordinación del programa de reasentamiento en lo concerniente a familias en alto riesgo no mitigable, de

conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 1139 de 11 de julio de 2022. Asimismo, la Secretaría Distrital de Hábitat está llamada a comparecer en el presente trámite de tutela, puesto que la citada entidad de vivienda está adscrita a dicha secretaría.

38. La inmediatez. La naturaleza de recurso preferente y sumario que caracteriza a la acción de tutela exige que quien demanda la protección de sus derechos por esta vía excepcional, acuda a ella dentro de un término razonable. Si bien esta Corte ha precisado que la acción de tutela no puede estar sometida a un término de caducidad, esto no implica que pueda ser promovida en cualquier tiempo. De esta manera, corresponderá al juez de tutela, en cada caso, analizar la razonabilidad del lapso transcurrido entre el hecho generador de la vulneración alegada y la presentación de la acción de tutela para determinar si se cumple con este requisito.

39. En estos términos, la Sala constata que la acción de tutela fue ejercida de manera oportuna. Esto es así, porque mediante el oficio No. 202212000243991 del 30 de noviembre de 2022, la Caja de la Vivienda Popular informó al señor Lucas Daniel Peralta que “no exist[ía] recomendación alguna para el ingreso al programa de reasentamientos encabezado por es[a] entidad, para los predios identificados como P1; P2 y P3”, razón por la cual no era posible atender la solicitud de reasentamiento “debido a que no cumpl[ía] con los requisitos mínimos para ser parte de este.” De modo que entre la fecha de la contestación aludida y la presentación de la solicitud de tutela el 2 de enero de 2023, transcurrió un mes aproximadamente. Este lapso, dadas las circunstancias del caso, es razonable.

40. La subsidiariedad. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” En tal sentido, el juez de tutela debe verificar la existencia de otros mecanismos de defensa judicial en el ordenamiento jurídico, para establecer si quien pretende el amparo cuenta con la posibilidad de procurar la garantía de sus derechos al interior del procedimiento ordinario.

41. Por tanto, de comprobarse la existencia de otro u otros medios de defensa judicial, le corresponderá evaluar si estos resultan idóneos y eficaces para garantizar de forma oportuna e integral la adecuada protección de los derechos fundamentales invocados, de cara a las

circunstancias particulares en que se encuentre el demandante. En caso de que el medio de defensa ordinario carezca de idoneidad y eficacia para salvaguardar los derechos invocados, la acción de tutela procederá de forma definitiva. Esta acción constitucional también será procedente siempre que se demuestre su interposición como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

42. Ahora, respecto del perjuicio irremediable, esta Corte ha indicado que no basta con que el actor indique que se encuentra en riesgo de sufrirlo, sino que deben converger tres elementos, a saber: (i) ser cierto e inminente, es decir, que no se base en conjeturas o especulaciones y, por el contrario, sea una apreciación razonable de hechos verídicos, (ii) ser grave, esto es, que efectivamente se lesionaría el bien o interés jurídico invocado de no dar trámite a la acción incoada, y (iii) requerir atención urgente, por cuanto resulta necesario e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume, irreparablemente, el daño antijurídico. Así, pues, el perjuicio irremediable es “la posibilidad cierta y próxima de un daño irreversible frente al cual la decisión judicial ordinaria que resuelva el litigio pudiera resultar tardía.”

44. De igual forma, esta Corporación también ha precisado que la idoneidad y eficacia de las acciones ordinarias solo pueden contemplarse en cada caso particular y concreto. Es decir, esta Corporación ha objetado la valoración genérica de los medios ordinarios de defensa judicial, pues ha considerado que, en abstracto, cualquier mecanismo puede calificarse como eficaz, dado que la garantía mínima de todo proceso judicial o administrativo es el respeto y la protección de los derechos constitucionales. Así entonces, el procedimiento ordinario es idóneo cuando es materialmente apto para generar el efecto protector de los derechos fundamentales que se invocan y, es eficaz cuando su diseño permite brindar, oportunamente, protección a esos mismos derechos, es decir, la idoneidad del mecanismo ordinario implica que este permite una solución integral a la protección de las garantías fundamentales, mientras que la eficacia supone que esa solución es suficientemente expedita para resolver el conflicto.

45. A propósito de lo anterior, en la Sentencia SU-355 de 2015, la Corte se refirió a la idoneidad de las acciones ordinarias indicando que estas “ha[n] de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata. La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la

Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial.” Así, le correspondería al juez constitucional analizar el caso concreto para determinar si el mecanismo dispuesto por el ordenamiento resuelve el problema jurídico, incluso, en la dimensión constitucional que se reclama a través de la solicitud de amparo. Por esta razón, debe tenerse en cuenta que la idoneidad y eficacia del medio ordinario solo puede establecerse en atención a las características y exigencias propias del caso particular y concreto.

46. A modo ilustrativo, en la Sentencia T-384 de 2019, la Corte analizó un asunto en el que se encontraban de por medio los derechos fundamentales a la vivienda digna de la accionante y su familia, quienes habitaban bien un inmueble en el cual desembocaban las aguas residuales provenientes de los inmuebles vecinos y el que, además, estaba ubicado en zona declarada de alto riesgo, circunstancia que constituía un peligro latente para su seguridad e integridad personal, aunado a la ausencia de recursos económicos necesarios para optar por una vivienda en arriendo u adquirir otra propiedad. En ese orden, se concluyó que el mecanismo idóneo para procurar la protección de los derechos alegados era la acción de tutela, razón por la cual se satisfizo el requisito de subsidiariedad.

47. Dilucidado lo anterior, conviene primero analizar si en efecto existen otros medios de defensa judicial para proteger los derechos fundamentales invocados en este asunto, y, en caso afirmativo, verificar si aquellos son efectivos e idóneos para poner fin a la afectación alegada por los actores.

48. En efecto, la Sala parte de reconocer que con la acción de tutela promovida por los señores Lucas Daniel Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta, en nombre propio, se pretende el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, vivienda digna, vida y seguridad personal.

49. En criterio de los actores, el IDIGER se ha rehusado a emitir un “informe con la recomendación para que [se] inicie el proceso de reasentamiento por parte de las entidades del sector vivienda, tal como la Caja de la Vivienda Popular.” De igual forma, consideran que esta última institución no ha procedido a concederles el reasentamiento, pese a que existe “un diagnóstico técnico que realizó el IDIGER en el cual se acredita el riesgo en el que [se encuentran].”

50. En el asunto bajo examen, reposan dos decisiones administrativas emitidas por el IDIGER y la Caja de la Vivienda Popular, el 31 de octubre de 2022 y el 30 de noviembre de 2022, respectivamente. En la primera, el IDIGER emitió un diagnóstico técnico que arrojó las siguientes conclusiones:

“* La estabilidad estructural y funcionalidad de la vivienda emplazada en el predio P1: CL 71ª Sur #22-12 y P3: CL 71A Sur #22-11, en el barrio Los Alpes de la localidad de Ciudad Bolívar, no se encuentran comprometidas en la actualidad ante cargas normales de servicio, de acuerdo con las condiciones físicas evidenciadas durante la inspección realizada desde el exterior de las mismas. Sin embargo, se desconoce su comportamiento ante cargas dinámicas tipo sismo. De igual forma, teniendo en cuenta que estas viviendas se emplazan en predios incorporados como suelos de protección por riesgo, es posible que se trate de ocupaciones indebidas.

* En la inspección realizada sobre la ladera donde se emplazan las viviendas de P1, P2 y P3 no se evidencian patologías como grietas de tracción o desprendimientos parciales del suelo que la conforman, que puedan atentar sobre algún movimiento en masa activo. (...)” (Se destaca).

51. En la segunda, la Caja de la Vivienda Popular se abstuvo de incluir a los actores en el programa de reasentamiento de familias, sobre la base de considerar que no existía recomendación alguna por parte del IDIGER en tal sentido.

52. En ese contexto, se tiene que de conformidad con lo contemplado en los artículos 74 y 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de dichas manifestaciones de la administración procedían los recursos de la actuación administrativa, así como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, los accionantes no agotaron tales recursos ni mucho menos interpusieron medio de control judicial alguno. Aunado a ello, se destaca que en las decisiones expedidas tanto por el IDIGER como por la Caja de la Vivienda Popular, no se señaló la posibilidad de presentar recursos en contra de los actos administrativos respectivos; además de que no existe evidencia alguna que permita acreditar que se les hubiere informado sobre la procedibilidad de recurso alguno.

53. No obstante, esta Sala estima que la acción de tutela resulta procedente para evitar la

ocurrencia de un perjuicio irremediable. Esto, en razón a que se está en presencia de un riesgo cierto e inminente, dado que el lugar en el cual se encuentran ubicadas sus viviendas se encuentra categorizado como suelo de protección por riesgo, motivo por el cual resulta razonable afirmar que dicha circunstancia podría afectar la estabilidad y funcionalidad de tales inmuebles; el riesgo es grave, ya que, de concretarse lesionaría bienes jurídicos importantes como la vida, la seguridad personal y la vivienda digna; el riesgo requiere una atención urgente, esto es, resulta necesario que se califique, de manera urgente, la magnitud del riesgo que alegan los actores, a fin de adoptar una decisión pronta y oportuna sobre el reasentamiento de dichas personas.

54. Por los razonamientos antes expuestos, la subsidiariedad que rige el amparo debe ceder, puesto que se requiere la adopción de una medida impostergable para resguardar los derechos de los actores ante la eventual concreción del perjuicio señalado, lo cual no se conseguiría ágilmente en un proceso contencioso administrativo, en contraste con el trámite de la acción de tutela que toma un tiempo más breve para su resolución.

55. Conclusión del análisis de procedibilidad. De las anteriores circunstancias se sigue que, en el caso de los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta, la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado para analizar si se vulneraron, o no, los derechos fundamentales por ellos invocados.

Planteamiento del caso, problema jurídico a resolver y esquema de resolución

56. Planteamiento del caso. Los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta señalan que desde el año 2001 residen en el barrio Los Alpes de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá, puesto que adquirieron unos lotes en el mencionado sector. El mencionado barrio fue legalizado mediante la Resolución No. 1768 de 1993 proferida por la Secretaría Distrital de Planeación. Adicionalmente, el mencionado barrio colinda con el barrio Villas del Progreso.

57. Los demandantes afirmaron que en los últimos años han acaecido deslizamientos de tierra en una ladera que colinda con el barrio Los Alpes, circunstancia que, en su criterio, ha deteriorado la estructura de sus viviendas. A finales del año 2020, el IDIGER adoptó la decisión de “reubicar viviendas del barrio vecino denominado Villas del Progreso”, debido a

la existencia de un “alto riesgo no mitigable”, según lo dictaminado en el Concepto Técnico CT-8660 de 2019. Pese a la cercanía entre estos predios y los referidos en la acción de tutela, el gobierno distrital no ordenó la reubicación de los habitantes del barrio Los Alpes.

58. El 15 de septiembre de 2022, los accionantes formularon una petición ante el IDIGER, en la cual requirieron un concepto técnico sobre la aparente situación de inestabilidad que afecta al precitado barrio, con el fin de ser admitidos en el Programa de Reasentamientos de la Caja de la Vivienda Popular. En el mes de octubre de 2022, la entidad requerida elaboró el Diagnóstico Técnico No. 18102, en el cual concluyó que la estabilidad estructural y funcionalidad de los predios de los actores no se encontraban comprometidos ante cargas normales de servicio. No obstante, dejó constancia de que las viviendas se encontraban categorizadas como suelos de protección por riesgo, por lo tanto, resultaba posible que correspondieran a ocupaciones indebidas.

59. El 15 de noviembre de 2022, los demandantes pidieron a la Caja de la Vivienda Popular la inclusión de sus familias en un programa de reasentamiento de hogares. Sin embargo, el 30 de noviembre de 2022, la entidad requerida negó tal requerimiento, pues el IDIGER no había emitido recomendación alguna para el ingreso a dicho programa.

60. Problemas jurídicos a resolver. Con fundamento en lo expuesto, corresponde a la Sala resolver dos problemas jurídicos:

61. En primer lugar, se debe determinar si el IDIGER vulnera o no los derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, a la vida y a la seguridad personal de los actores, al abstenerse de emitir un concepto técnico que califique, de manera adecuada, el riesgo de las viviendas que actualmente habitan este grupo de personas y, en el cual se pronuncie sobre si recomienda, o no, el reasentamiento de los demandantes.

62. En segundo lugar, se debe establecer si la Caja de la Vivienda Popular vulnera o no los derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, a la vida y a la seguridad personal de los accionantes, al no incluirlos dentro del programa de reasentamiento de hogares, pese a que sus viviendas están catalogadas como suelos de protección por riesgo.

63. Esquema de solución. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala usará el siguiente esquema. En primer lugar, reiterará su jurisprudencia en relación con los derechos

fundamentales a la vida, a la integridad y seguridad personal, y su amenaza cuando se somete a las personas a riesgos que no tienen el deber de soportar. En segundo lugar, reiterará la jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la vivienda digna. En tercer lugar, revisará los deberes de prevención de desastres y reubicación a cargo de las autoridades locales. En cuarto lugar, verificará el deber del IDIGER de elaborar concepto técnico en el cual recomiende el reasentamiento de hogares. Por último, con fundamento en los anteriores elementos de juicio, analizará y resolverá los interrogantes en el caso concreto.

Los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal, y su amenaza cuando se somete a las personas a riesgos que no tienen el deber de soportar. Reiteración de jurisprudencia

64. El artículo 2º de la Carta Política contempla que las autoridades están instituidas para dar protección a las personas, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Así mismo, el artículo 11 superior establece el derecho a la vida, el cual es el supuesto indispensable para la titularidad de derechos y obligaciones.

66. Ahora bien, la vida está estrechamente ligada a los derechos a la integridad personal y la salud. Esta Corporación ha diferenciado las garantías antes mencionadas en los siguientes términos:

“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.”
(Negritas fuera del texto original).

67. De otro lado, el artículo 2º de la Constitución Política consagra la obligación del Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia, de la que se ha derivado la noción de seguridad, la cual tiene tres dimensiones distintas, a saber: un valor constitucional, un

derecho colectivo y un derecho fundamental. Para el asunto bajo examen, resulta relevante la seguridad, desde su faceta de derecho fundamental. En la Sentencia T-719 de 2003, se definió el derecho a la seguridad personal, así:

“(…) es aquel [sic] que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”

68. Esta Corte ha señalado que las personas están expuestas a ciertos riesgos que pueden ser considerados ordinarios, sin embargo, cuando estos se tornan extraordinarios, surge el derecho a solicitar la intervención de las autoridades para que adopten las medidas necesarias y pertinentes, a fin de mitigarlos o evitar que se materialicen.

69. En lo atinente a la protección estatal del derecho a la seguridad personal, esta Corte ha determinado que para establecer si en un caso específico hay lugar a hacer efectivo el mencionado derecho, “[e]l funcionario competente, ante quien se haya puesto de presente la situación de riesgo, deberá evaluar en el caso concreto si se trata de riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto. Si detecta que están presentes todas estas características, y que además se trata de riesgos graves e inminentes, deberá dar aplicación a los derechos fundamentales a la vida e integridad personal (…).”

70. En la Sentencia T-199 de 2010, se determinó que se afectan los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad, cuando las autoridades omiten adoptar medidas ante el riesgo al que se exponen los residentes de viviendas ubicadas en zonas de amenaza por deslizamientos. En este pronunciamiento, la Sala de Revisión consideró que tales garantías fundamentales habían sido transgredidas, porque las autoridades municipales tenían la obligación de mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubicaban las viviendas habitadas por los actores. En este contexto, la omisión de la alcaldía

en relación con su deber de adoptar medidas específicas de protección, exponía a los actores a riesgos extraordinarios.

El derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia

71. Conforme lo dispone el artículo 51 de la Constitución Política “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

72. En sede de control concreto, el amparo constitucional del derecho a la vivienda ha trasegado por dos momentos jurisprudenciales distintos. En un principio, el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido, principalmente prestacional; por lo tanto, para adquirir el rango de fundamental debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital. En la actualidad, esta Corte considera que el derecho a la vivienda digna es per se un derecho fundamental autónomo, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana. Con independencia de su contenido prestacional se aplican los principios de progresividad y no regresividad, como también obligaciones positivas y negativas que su ejercicio comporta.

73. En la determinación del alcance constitucional de este derecho, la Corte “se ha remitido a la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con el objetivo de precisar los lineamientos esenciales que una vivienda ha de tener para considerarse “digna” o “adecuada.” Según este Comité de expertos “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”

74. Bajo esta consideración, el Comité aconsejó sobre algunos de los factores que podrían tenerse en cuenta para evaluar si una forma de vivienda es adecuada, los cuales han sido expuestos de forma reiterada en la jurisprudencia constitucional.

75. Primero, seguridad jurídica de la tenencia. Esta garantía implica que sin diferenciar cuál sea el tipo de tenencia, como, por ejemplo, asentamientos informales, los Estados deben asegurar su protección contra el desalojo, hostigamiento u otras amenazas.

76. Segundo, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y todos los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Del mismo modo, acceso a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocinar, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, entre otros.

77. Tercero, gastos soportables. Esta dimensión incluye que el costo que implica la vivienda no comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas y sean “conmensurados con los niveles de ingreso”, creación de subsidios de vivienda, control de aumentos desproporcionados de los alquileres, entre otros.

78. Cuarto, la habitabilidad implica un espacio adecuado para proteger a sus ocupantes de los vaivenes climáticos, riesgos estructurales y vectores de enfermedad, así como debe proteger la seguridad física de los ocupantes. Igualmente, los Estados deben aplicar ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda de la OMS, debido a la relación directa que existe entre una vivienda inadecuada y las tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

79. Quinto, asequibilidad de la vivienda para quienes tengan derecho y debe concederse acceso pleno y sostenible a los recursos para conseguirla, a favor de los grupos en situación de desventaja. “Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos”, entre otros.

80. Sexto, la ubicación geográfica de la vivienda debe permitir el acceso a opciones de empleo, servicios de salud, escuelas y otros servicios sociales. Igualmente, no debe estar localizada en espacios contaminados, ni próximos a fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.

81. Séptimo, adecuación cultural. La forma de construcción de la vivienda, material y políticas, deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Actividades de modernización y desarrollo no deben sacrificar las dimensiones culturales de la vivienda.

82. Por último, la Corte, en la Sentencia T-384 de 2019, señaló que “para que una vivienda sea habitable conforme a los requisitos constitucionales esta debe salvaguardar la vida de sus habitantes, por lo que el Estado debe disponer de los medios necesarios para evitar fallas en su estructura y resguardar a sus habitantes de cualquier riesgo o daño natural que pueda poner en peligro su integridad física.” De igual forma, puntualizó que “en aquellos eventos en los que el inmueble se encuentre ubicado en una zona que implica un riesgo para quienes lo habitan, se puede entender que el bien no cumple con unos requisitos mínimos para ajustarse a lo que se reconoce como habitabilidad y asequibilidad adecuadas y, por tanto, no sólo se encuentra amenazado el derecho fundamental a la vivienda digna, sino también a la seguridad e integridad personal, debido a la inacción de las autoridades responsables de brindar solución a la situación, motivo por el cual, se hace imperativa la intervención del juez constitucional.”

Los deberes de prevención de desastres y reubicación a cargo de las autoridades locales
Reiteración de jurisprudencia

83. Del derecho fundamental a la vivienda digna se deriva la obligación a cargo del Estado de establecer las condiciones de asequibilidad y habitabilidad de la vivienda para las personas que viven en zonas de alto riesgo, imperativo que desarrolló el Legislador en diversas disposiciones, tal como se explica a continuación:

84. En primer lugar, la Ley 9ª de 1989 dispuso la implementación de una política pública dirigida a identificar y evacuar las zonas de alto riesgo, con el fin de proteger los bienes y derechos de los habitantes. De manera concreta, el artículo 56 del mencionado cuerpo normativo -modificado por el artículo 5 de la Ley 2ª de 1991- atribuye a los Alcaldes la obligación de levantar y mantener actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. De igual forma, tienen la función de adelantar programas de reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas.

85. A su turno, la Ley 388 de 1997 contempló que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial debe contener por lo menos “los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.”

86. Como desarrollo de la norma anterior, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 estableció que a los municipios les corresponde la prevención y atención de los desastres en su jurisdicción, la adecuación de las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, y la reubicación de los asentamientos que allí se ubiquen, así:

“Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (...).

76.9. En prevención y atención de desastres:

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

76.11. Atención a grupos vulnerables:

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.” (Negrillas fuera del texto original).

87. Por su parte, la Ley 1537 de 2012 determinó las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de vivienda de interés prioritario, destinados a las familias de menores recursos.

88. Fundado en el anterior panorama normativo, la jurisprudencia constitucional ha protegido el derecho a la vivienda digna de las personas ante la inminencia de un riesgo. A modo ilustrativo, en la Sentencia T-199 de 2010, la Corte estudió el caso de 8 personas que residían en viviendas de interés social, ubicadas en un terreno que presentaba desprendimientos de rocas y deslizamientos de tierra. Los actores habían elevado distintas solicitudes ante las autoridades municipales, con el fin de que se adelantaran las obras necesarias para estabilizar los terrenos y evitar que sus viviendas sufrieran daños como consecuencia de un deslizamiento, pero la Alcaldía Municipal de Caracolí (Antioquia) omitió adoptar las medidas pertinentes para mitigar el riesgo.

89. En esa oportunidad, esta Corte concluyó que se vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de los actores. En concreto, adujo que fueron expuestos a riesgos excepcionales que no tenían el deber jurídico de soportar, de conformidad con el principio de igualdad ante las cargas públicas.

90. Posteriormente, en la Sentencia T-526 de 2012, la Corte amparó el derecho fundamental a la vivienda digna y a la vida en condiciones dignas de una mujer que pidió el amparo de su derecho de petición, que consideraba vulnerado por la Alcaldía de Palermo (Huila). La demandante había solicitado a la autoridad municipal que evaluara el estado de su vivienda, la cual se encontraba en riesgo de ser arrasada por una quebrada, pero esta se abstuvo de resolver la petición.

91. La Sala Séptima de Revisión estableció que es obligación de las autoridades locales mantener completa y actualizada la información de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes y adoptar las medidas necesarias para lograr la reubicación de las personas que habiten en zonas en las que las condiciones del terreno amenacen sus derechos. Por esta razón, concluyó que en el caso estudiado se vulneró el derecho a la vivienda digna de la tutelante, por cuanto la Alcaldía de Palermo, entidad obligada a reubicar a la población que habita en zonas de alto riesgo, omitió el cumplimiento de dicho deber. Por consiguiente, ordenó reubicar temporalmente a la actora y a su grupo familiar en un inmueble en el que sus vidas no corrieran peligro, hasta tanto se adoptaran las medidas necesarias para garantizar su acceso a los programas de vivienda de interés social de Estado o mientras se construían los gaviones que el comité local de emergencias recomendó en el informe de la visita realizada al bien inmueble de la demandante.

92. En la Sentencia T-223 de 2015, la Corte analizó el caso de ocho personas que formularon acción de tutela en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la vivienda digna, a la seguridad y a la “prevención de desastres técnicamente previsibles”, puesto que, en su criterio, las mencionadas entidades omitieron realizar una obra de mitigación, ante el riesgo de deslizamiento en el barrio donde se ubicaban sus viviendas.

93. En aquella oportunidad, la Sala Quinta de Revisión señaló que la EAAB, el IDIGER y la Alcaldía Distrital de Bogotá tenían conocimiento de que las viviendas de los demandantes se ubican en una zona de alto riesgo, y que existía una recomendación por el FOPAE de evacuar los hogares, dado que los procesos de remoción de masa, podría conllevar a que el material movilizado impactara las viviendas de los demandantes y ocasionara su colapso. Específicamente, consideró que la EAAB no reparó el daño estructural que presentaba el Canal Limitante Pardo Rubio, el cual se sostenía por unos pilotes que fueron instalados en el año 2012, sin realizar algún estudio previo; el IDIGER no estudió y calificó el riesgo al cual están sometidas las viviendas; y (iii) la Alcaldía Distrital no llevó a cabo obras para mitigar la amenaza generada por los fenómenos de remoción de masa que se presentan en la ladera ubicada sobre el referido canal.

94. Como resultado de lo anterior, la Corte ordenó al IDIGER que determinara si el riesgo al que se someten las viviendas es susceptible de ser mitigado o no y, en el evento de que el riesgo se pudiera mitigar, desembolsara los dineros para posibilitar la reparación de los hogares y, en caso de que no fuera mitigable, garantizara la inclusión de los actores en un programa de reubicación.

95. En la Sentencia T-203 A de 2018, la Corte estudió el caso de una persona de la tercera edad que presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Secretaría de Planeación de Ibagué, la EIC Gestora Urbana de Ibagué, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el objeto de que le fuera protegido su derecho fundamental a la vivienda digna, el cual estimó vulnerado por las entidades demandadas, al abstenerse de brindarle una alternativa de reubicación, dado que su vivienda se encontraba en una zona declarada como de alto riesgo no mitigable.

96. Al analizar el caso concreto, la Corte concluyó que el municipio demandado desconoció, de manera evidente, la obligación, tanto constitucional como legal de adelantar las medidas necesarias para la prevención y atención de desastres, en especial en cuanto atañe a la población que habita en zonas de riesgo, bajo el argumento de que no cuenta con proyectos de vivienda pues, en su criterio, estos dependían del gobierno nacional y, por ende, no tenía competencia sobre el asunto.

98. En suma, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que, de acuerdo con las normas señaladas previamente, las autoridades municipales tienen competencias específicas para prevenir y atender los desastres. En este sentido, ha afirmado que en cabeza de ellas se encuentran los deberes de: (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas. En ese orden, se desprende que la Constitución Política y la ley establece una serie de obligaciones para las autoridades municipales, en aquellos casos en los que las viviendas de los particulares se encuentren en zonas de riesgo. Dicha normativa establece que las entidades deben monitorear, controlar y mitigar los riesgos que se puedan generar por la naturaleza.

El deber del IDIGER de elaborar concepto técnico en el cual recomiende el reasentamiento de hogares

99. El 29 de diciembre de 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá profirió el Decreto 330, por medio del cual “se regula el programa de reasentamiento de familias por encontrarse en condiciones de alto riesgo no mitigable en el Distrito Capital.” El artículo 1º definió que el objeto de dicho acto administrativo consistía en establecer 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, con el fin salvaguardar su derecho a la vida.

100. En concreto, el programa de reasentamiento consiste en el traslado de familias en condiciones de alto riesgo no mitigable o las ordenadas mediante sentencias judiciales o

actos administrativos, que demuestren derechos de propiedad y/o de posesión y habiten en viviendas de estratos 1 y 2 en el Distrito Capital, con el objetivo de salvaguardar su derecho fundamental a la vida.

101. Puntualmente, el reasentamiento de familias debe realizarse, 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. Para lo anterior, se aplicarán las siguientes acciones:

“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.”

102. Por su parte, el artículo 5 del Decreto 330 de 2020 atribuyó al IDIGER el 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 y, además, establecer la prioridad de reasentamiento. Dicha entidad, con sustento en el inventario de zonas de alto riesgo no mitigable y la identificación de familias, debe ingresar la información inicial en el Sistema Único de Registro de Reasentamientos o el que haga sus veces, para que las entidades operadoras del programa actualicen la información que dé cuenta del estado de avance hasta que se culmine el proceso.

103. De manera relevante, el artículo 9 del Decreto 330 de 2020 dispuso que la Secretaría Distrital de Ambiente debe recibir, administrar y proteger 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, para proceder a verificar y conceptuar técnicamente las condiciones, importancia e interés ambiental que ameriten la intervención de la Secretaría.

104. A su turno, la Resolución 1139 de 2022 expedida por el Director General de la Caja de la Vivienda Popular reglamentó el proceso de reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable del Distrito Capital de Bogotá. De manera específica, el artículo 4 de dicho cuerpo normativo consagró que los requisitos para hacer parte del correspondiente programa son los siguientes: i) Contar con la recomendación para ingreso al proceso de reasentamientos emitida mediante concepto técnico por el IDIGER, sentencia o acto administrativo que ordene lo correspondiente; y, ii) Ostentar la calidad de propietarios o poseedores de las viviendas en estratos 1 o 2, localizadas zonas de alto riesgo no mitigable del Distrito Capital.

105. En síntesis, se tiene que el Decreto 330 de 2020 y la Resolución 1139 de 2022 regulan el programa de reasentamiento de familias por encontrarse en condiciones de alto riesgo no mitigable en el Distrito Capital de Bogotá. Para la ejecución de dicho programa, el IDIGER tiene a su cargo la obligación de elaborar un concepto técnico por medio del cual recomiende la reubicación de hogares localizados en las zonas señaladas y establecer la prioridad de tal reasentamiento. Este deber correlativo del Distrito Capital de Bogotá se ha traducido en el derecho de las familias afectadas a obtener un diagnóstico oportuno que les permita acceder a una relocalización transitoria o una reubicación definitiva, según el caso, a fin de proteger bienes jurídicos importantes como la vida y seguridad personal.

106. De acuerdo con el marco constitucional y legal planteado, se pasa a solucionar los problemas jurídicos formulados.

Solución a los problemas jurídicos planteados

107. Con el fin de realizar un pronunciamiento sobre el primer problema, es indispensable, en primer lugar, reiterar las circunstancias fácticas que dieron lugar a la presente controversia y, por consiguiente, a los fallos de tutela que aquí se revisan.

Así, pues, está claro que el 24 de junio de 2016 el IDIGER rindió concepto técnico para el programa de legalización y regularización de barrios. De manera puntual, dictaminó que una vez revisadas las condiciones de amenaza por movimientos en masa y por inundación del barrio Villas del Progreso encontró que desde el punto de vista de amenaza y riesgo resultaba factible proceder con la regularización del barrio. Empero, recomendó a la Caja de la Vivienda Popular la ejecución del programa de reasentamiento para las unidades familiares localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

108. En el mes de septiembre de 2022, uno de los actores radicó ante el IDIGER la PQRS 20221049, por medio de la cual solicitó una visita técnica al predio ubicado en la calle 71A Sur No. 22-06 y las demás casas contiguas del barrio Los Alpes, debido a la presencia de grietas en los bienes inmuebles por causa de los deslizamientos de tierra.

109. El IDIGER, luego de efectuar una inspección visual y cualitativa en los predios de los actores, en el Diagnóstico Técnico DI-18102 de 31 de octubre de 2022 concluyó que los bienes inmuebles se encuentran categorizados como suelos de protección por riesgo y, por ende, señaló que posiblemente correspondían a ocupaciones indebidas. De manera puntual, precisó que “teniendo en cuenta que el talud de corte realizado para el emplazamiento de la vivienda no cuenta con medidas de contención, protección ni manejo de aguas de escorrentía, se podría presentar desprendimiento del suelo que conforma el talud de corte, cuyo material movilizado podría afectar la estabilidad y funcionalidad de la vivienda allí emplazada.”

110. En esa medida, la entidad accionada advirtió que resultaba necesario que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar adelantara las acciones pertinentes desde su competencia. De igual manera, recomendó a los actores que acudieran a las entidades encargadas del tema de

vivienda, para lograr la obtención de un subsidio para el mejoramiento de sus bienes.

111. Más adelante, la Caja de la Vivienda Popular negó a los accionantes la posibilidad de ingresar al programa de reasentamientos, debido a que no existía recomendación alguna por parte del IDIGER en tal sentido, razón por la cual, no cumplían con los requisitos previstos en el artículo 4 de la Resolución No. 1139 de 11 de julio de 2022.

112. En sede de revisión, el IDIGER explicó que: i) el predio del señor Lucas Daniel Acuña Peralta corresponde al ubicado en la dirección CL 71 A Sur No. 22-06 del barrio Los Alpes; ii) desde el año 2017, se han emitido cinco (5) estudios técnicos y, de manera puntual, en dos ocasiones se recomendó la evacuación temporal y preventiva de la vivienda, debido al fenómeno de movimientos en masa; iii) el bien inmueble de interés se encuentra dentro de la categoría de suelos de protección por riesgo y, por ende, aplica lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Distrital 555 de 2021; y, iv) solo emite conceptos técnicos por solicitud expresa de la Secretaría Distrital de Hábitat o de la Secretaría Distrital de Planeación, cuando estas entidades así lo requieran bien sea para la legalización urbanística de asentamientos humanos, en cumplimiento con el Decreto Distrital 165 de 2023, o para la formalización de desarrollos legalizados.

113. De igual forma, el IDIGER señaló que los conceptos técnicos de planificación territorial evalúan las condiciones de amenaza y riesgo para diferentes escenarios (movimientos en masa, inundación por desbordamiento y avenidas torrenciales). Especificó que tales conceptos se elaboran para “desarrollos o barrios que contengan un gran número de predios y no se emiten para evaluar un solo predio.” Por último, manifestó que tales conceptos establecen restricciones y/o condicionamientos para la ocupación del suelo y emiten recomendaciones a las diferentes autoridades para el uso de las zonas expuestas a condiciones de amenaza y/o riesgo. Lo anterior, incluye actividades de mitigación como la inclusión del predio al programa de reasentamiento de familias por encontrarse en condiciones de alto riesgo no mitigable en el Distrito Capital.

114. En ese contexto, la Sala de Revisión observa que aun cuando el IDIGER, en el Diagnóstico Técnico DI-18102, dictaminó que los predios de los actores están ubicados en una zona categorizada como suelos de protección por riesgo, lo cierto es que hasta la fecha no ha emitido concepto técnico alguno que establezca restricciones y/o condicionamientos

para la ocupación del suelo, ni mucho menos recomendaciones a las distintas autoridades para el uso de las zonas expuestas a condiciones de amenaza. Esto, porque no ha recibido solicitud expresa de la Secretaría Distrital de Hábitat ni de la Secretaría Distrital de Planeación en tal sentido.

115. Para la Sala, la anterior justificación resulta inadmisibles y reprochables, por cuanto en el expediente obran suficientes elementos de convicción que dan cuenta de la amenaza inminente que recae sobre un sector del barrio Los Alpes, a tal punto que el IDIGER, en el mes de noviembre de 2020, evaluó 85 predios por el fenómeno de movimientos en masa. Aunado a lo anterior, no se debe perder de vista que desde el año 2007 se han practicado cinco (5) diagnósticos técnicos en el predio que habita el señor Lucas Daniel Acuña Peralta, sin que hasta el momento dicha institución hubiere evaluado, de manera definitiva, los problemas ventilados en el presente asunto, con el agravante de que está plenamente determinado que se trata de una zona categorizada como suelos de protección por riesgo.

116. Es más, no se pasa desapercibido que el propio instituto, en la respuesta allegada el 24 de febrero de 2024, explicó que los conceptos técnicos evalúan las condiciones de amenaza y riesgo para diferentes escenarios, entre ellos, el de movimientos de masa. En ese orden, para la Sala resulta inconcebible y contradictorio que el IDIGER no haya rendido dicho concepto a sabiendas de que en el barrio Los Alpes se presenta dicho fenómeno, el cual, inclusive, ha originado la evacuación temporal y preventiva de algunos predios.

117. De conformidad con lo anterior, la Sala considera que el IDIGER inobservó la obligación contenida en el artículo 5 del Decreto 330 de 2020, consistente en elaborar los estudios de riesgo y emitir los diagnósticos y/o conceptos técnicos por medio de los cuales recomiende el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable. La mencionada omisión, sin duda alguna, impidió que la Caja de la Vivienda Popular incluyera a los demandantes en el citado programa.

118. Por ende, el IDIGER desconoció el deber de seguridad e integridad de los demandantes, pues a pesar de tener conocimiento de que están ubicados en una zona de alto riesgo, no ha definido si este puede mitigarse o no. En consecuencia, la falta de calificación de la amenaza ha impedido que, en caso de que el riesgo sea susceptible de atenuarse, se lleve a cabo la reparación o reconstrucción de las viviendas o, de tratarse de un riesgo no mitigable, se

reubique a las familias allí asentadas.

119. En esa perspectiva, la Sala concluye que en el presente asunto el IDIGER vulneró los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y vivienda digna de los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta. Esto, por cuanto ha omitido la adopción de medidas para mitigar la situación de riesgo que recae sobre sus predios, por encontrarse en un sector clasificado como suelos de protección por riesgo. Específicamente, no ha emitido concepto técnico alguno que se pronuncie sobre la viabilidad de recomendar, o no, el reasentamiento de los actores.

120. Por consiguiente, la omisión del IDIGER autoriza la intervención de esta Corporación para que, para evitar la ocurrencia de un inminente perjuicio irreparable, se adopten los correctivos necesarios para proteger la vida y seguridad personal de los demandantes y, en general, de los habitantes del barrio Los Alpes de la ciudad de Bogotá.

121. En esa medida, ordenará a la Secretaría Distrital de Hábitat que solicite, de manera expresa, al IDIGER la elaboración de un concepto técnico que evalúe las condiciones de amenaza y riesgo del mencionado barrio, con ocasión de los movimientos en masa reportados en la respuesta allegada por el citado instituto, el 29 de febrero de 2024. Una vez el IDIGER reciba tal solicitud, dicho instituto deberá rendir un concepto, en el cual i) determine si el riesgo al que se someten las viviendas de los demandantes es susceptible de ser mitigado o no, y ii) en caso de que el riesgo no sea mitigable, garantice, por medio de su coordinación con las demás autoridades competentes, que los actores sean incluidos en un programa de reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable del Distrito Capital de Bogotá.

122. De otra parte, la Sala no pasa por alto que en la respuesta emitida por la Caja de la Vivienda Popular, el 30 de noviembre de 2022, se indicó que “los predios P1, P2 y P3 fueron objeto de reasentamiento anteriormente por el Instituto Distrito de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER y por la Caja de la Vivienda Popular - CVP”, por lo tanto concluyó que, según el artículo 4 del Decreto 330 de 2020, el reasentamiento de familias se realiza por una sola vez. No obstante, dicha afirmación no se soporta en ningún medio de prueba allegado al expediente.

123. Por último, la Sala se relevará de pronunciarse sobre el segundo problema jurídico, dado

que, según se explicó en la parte considerativa de esta providencia, la Caja de la Vivienda Popular requiere de un concepto técnico previo del IDIGER para iniciar el procedimiento de inclusión de las familias afectadas en el plurimencionado programa. En ese sentido, resulta inocuo analizar si la referida entidad de vivienda vulneró los derechos fundamentales de los actores, pues su marco de acción está supeditado a que el IDIGER emita el correspondiente diagnóstico.

124. En sede de revisión, correspondió a la Sala Quinta de Revisión conocer de la acción de tutela formulada por los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta, por medio de la cual pretendían el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, a la vida y a la seguridad personal, que estimaron vulnerados al no realizar las gestiones correspondientes para reubicarlos y garantizarles vivienda en un lugar seguro, en el que no se presente riesgo de derrumbe o destrucción.

125. De manera preliminar, la Sala concluyó que la tutela era procedente y, en particular, que satisfacía el requisito de subsidiariedad, porque si bien el amparo no es procedente por regla general para controvertir actos administrativos, los actores están frente a la ocurrencia de un inminente perjuicio irremediable.

126. Luego de reiterar la jurisprudencia de los derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad personal y vivienda digna, así como de los deberes de prevención de desastres y reubicación a cargo de las autoridades locales, la Sala encontró que el IDIGER desconoció los derechos fundamentales a la vida, seguridad personal y vivienda digna de los actores. Lo anterior, por cuanto pese a tener conocimiento de que las viviendas de los actores están ubicadas en una zona de suelos de protección por riesgo, no ha definido si este puede mitigarse o no. En consecuencia, la falta de calificación de la amenaza ha impedido que, en caso de que el riesgo sea susceptible de atenuarse, se lleve a cabo la reparación o reconstrucción de las viviendas o, de tratarse de un riesgo no mitigable, se reubique a las familias allí asentadas.

127. Así las cosas, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional decidió revocar las sentencias de instancia y, en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales a la vida, seguridad personal y vivienda digna de los demandantes. En

consecuencia, ordena a la Secretaría Distrital de Hábitat que solicite al IDIGER la elaboración de un concepto técnico que evalúe las condiciones de amenaza y riesgo del barrio Los Alpes con ocasión de los movimientos en masa reportados en la respuesta allegada por el citado instituto, el 29 de febrero de 2024. Una vez el IDIGER reciba tal solicitud, dicho instituto deberá i) determinar si el riesgo al que se someten las viviendas de los demandantes es susceptible de ser mitigado o no, y ii) en caso de que el riesgo no sea mitigable, garantizar que los accionantes sean incluidos en un programa de reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable del Distrito Capital de Bogotá.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las Sentencias del 22 de marzo de 2023 y del 8 de mayo de 2023, proferidas por el Juzgado 33 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá y el Juzgado 17 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá que, en primera y segunda instancia, respectivamente, “negaron” el amparo reclamado por los actores. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la vida, seguridad personal y vivienda digna de los señores Lucas Daniel Acuña Peralta, Ana Yohana Peralta, Pedro Eduardo Acuña Peralta y Sandra Patricia Arias Peralta.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Secretaría Distrital de Hábitat que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, solicite al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER- la elaboración de un concepto técnico que evalúe las condiciones de amenaza y riesgo del barrio Los Alpes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO.- ORDENAR al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER- que dentro del término de diez (10) días contados a partir de la recepción de la solicitud mencionada en el numeral anterior, rinda un concepto, en el cual deberá i) establecer si el riesgo al que se someten sus viviendas es susceptible de ser mitigado o no, y ii) en caso de que el riesgo no sea mitigable, recomendar que los accionantes sean incluidos en un

programa de reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable del Distrito Capital de Bogotá.

CUARTO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T-9.531.825

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar