

T-806-14

Sentencia T-806/14

DERECHO A LA EDUCACION-Procedencia de la acción de tutela para su protección

DERECHO A LA EDUCACION DE MENORES DE EDAD-Accesibilidad en condiciones dignas como componente básico

El componente estructural de la accesibilidad, dimensión que protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad, condición que comprende: i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita.

DERECHO A LA EDUCACION DE MENORES DE EDAD-Protección internacional y constitucional

DERECHO A LA EDUCACION-Tratamiento constitucional con doble connotación como derecho y como servicio

Se materializa como derecho cuando se garantiza el acceso a la educación a todas las personas haciendo posible la optimización de otros derechos fundamentales; y se manifiesta como deber cuando tiene que garantizarse por parte del Estado. En cuanto a la condición de servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.

CONSTITUCION ECOLOGICA

Para aproximarnos a una definición satisfactoria del concepto de “Constitución Ecológica”, debe comenzar por reconocer que el Constituyente otorgó un peso preponderante a la

defensa del medio ambiente y dispuso múltiples normas que lo conciben como objetivo, derecho individual, derecho colectivo y deber. En atención a este amplio marco, la Corte Constitucional ha desarrollado distintas aproximaciones a la protección del medio ambiente, partiendo de la visión hegemónica que únicamente reconoce al ser racional como sujeto de derechos, para pasar a contemplar, en el marco del pluralismo democrático, distintas aproximaciones a la naturaleza y una reivindicación de sus elementos como bienes con valor intrínseco.

MEDIO AMBIENTE SANO-Protección a través de la figura de los parques nacionales naturales/SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES-Importancia

El Sistema de Parques Nacionales Naturales responde a la configuración de un tipo específico de reserva, que dado su valor excepcional para el patrimonio nacional, por sus características naturales, culturales o históricas, demanda una especial protección acorde con lo previsto en los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado mediante la Ley 165 de 1994.

RECURSOS NATURALES-Protección a través de la figura de licencia ambiental/LICENCIA AMBIENTAL-Finalidad

La licencia ambiental procura un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente. Lo anterior, para preservar la belleza del paisaje, así como los equilibrios naturales esenciales o básicos para la sostenibilidad general del sistema ambiental existente, dadas las características y valor que poseen en términos económicos, biológicos, ambientales, razón por la que otorgan competencia exclusiva para otorgar o denegar licencia ambiental sobre toda actividad por realizar, en razón de la naturaleza e impacto que de suyo supone el desarrollar obras o servicios, o actividades en los parques naturales.

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Naturaleza

El principio de precaución se erige como una herramienta jurídica de gran importancia, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre

las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo. No obstante, partiendo de que ciertas afectaciones resultan irreversibles, este principio señala un derrotero de acción que no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.

DEBER DE ARMONIZACION ENTRE EL DERECHO A LA EDUCACION Y EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO-Suspender obra de mejoramiento de infraestructura educativa ubicada en parque natural

DEBER DE ARMONIZACION ENTRE EL DERECHO A LA EDUCACION Y EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO-Orden a autoridades que previo a la realización de cualquier obra en institución educativa deben gestionar la respectiva licencia ambiental

DEBER DE ARMONIZACION ENTRE EL DERECHO A LA EDUCACION Y EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO-Orden que en caso de no otorgarse licencia ambiental, conformen un grupo interdisciplinario, a fin de concretar un plan de reubicación

Referencia: Expediente T-4.353.011

Acción de tutela instaurada por Nilson Páez en representación de su hija Emilce Páez Romero y otros contra el Departamento del Meta -Secretaría de Educación Departamental y otros.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo emitido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que revocó la decisión adoptada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio y, en consecuencia, concedió el amparo a los derechos invocados por los accionantes.

## I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos (i) Nilson Páez, en condición de padre de la menor de edad Emilce Páez Romero; (ii) Javier Rodríguez, en condición de padre de los menores de edad Yurledis Andrea Rodríguez Rodríguez y Yarlenson Javier Rodríguez Rodríguez; (iii) Ramiro Romero, en condición de padre de los menores de edad Kevin Andrés Romero y Carlos Alberto Romero; (iv) Zulay Valderrama Rivera, en condición de madre de los menores de edad Rafael Tovar Valderrama y Cristian Tovar Valderrama; (v) José Orlando Castañeda, en condición de padre de los menores de edad Erika Sirley Castañeda Cuellar y Jhinnier Edilson Castañeda Cuellar; todos ellos estudiantes en la modalidad de internado de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena sede Juan León, ubicada en el Centro Poblado de la Vereda Brisas del Guayabero-municipio de La Macarena, a través de apoderado judicial, presentaron acción de tutela en contra de la Secretaría de Educación Departamental del Meta, el Instituto de Desarrollo del Meta, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Universidad de Cundinamarca -UDEC y el Consorcio Internado Sierra de La Macarena, al estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la educación, al debido proceso administrativo, a la dignidad humana y a la confianza legítima, ante la suspensión de las obras de mantenimiento en la sede de la mencionada institución educativa. La parte accionante expone el siguiente acontecer fáctico como sustento de su solicitud de amparo.

### 1. Hechos

- Refiere que desde hace más de 30 años la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena sede Juan León goza de reconocimiento oficial como entidad de carácter público y en la actualidad imparte educación hasta 9º grado, contando con un internado cuyo propósito es mantener a los estudiantes campesinos de la región en el sistema educativo, debido a las largas distancias que los separan de sus núcleos familiares y la inexistencia de un medio de transporte escolar.

- Indica que desde su reconocimiento oficial ha funcionado en la zona declarada como territorio del Parque Nacional Natural Tinigua -reserva ambiental.
- Señala que con ocasión de un incendio que quemó los alojamientos de los estudiantes, el Departamento del Meta a través del Instituto de Desarrollo del Meta, celebró el contrato 081 del 29 de abril de 2011, cuyo objeto corresponde a las obras de mantenimiento y mejora del colegio.
- Expone que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ordenó suspender la ejecución del mencionado contrato, debido a que se trata de una zona protegida, por lo que las demás entidades accionadas han sido compelidas a cumplir lo ordenado bajo el apremio de multas y sanciones ambientales.
- Afirma que a pesar de los reclamos, argumentos de defensa, explicaciones y compromisos que han presentado las autoridades y particulares, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales se mantiene en una actitud de hacer prevalecer sus competencias para prevenir impactos mitigables al parque, sacrificando los derechos fundamentales de los niños a continuar en el sistema educativo.
- Advierte que al menos 110 menores de edad se han visto obligados a iniciar actividades escolares en unas instalaciones que no prestan un adecuado servicio, sin agua potable, con unas baterías de baño insuficientes de acuerdo con el número de estudiantes. Agrega que son familias que se encuentran en un grado extremo de pobreza y requieren de la protección del Estado.
- Echa de menos que la Universidad de Cundinamarca, en su condición de interventora del proyecto, no haya propuesto una solución técnica y ambiental que permita conciliar la materialización del derecho al medio ambiente y los derechos fundamentales vulnerados a los niños, niñas y adolescentes.
- Destaca que Parques Nacionales Naturales no tuvo en cuenta la situación de los estudiantes y sus familias quienes habitan la zona desde antes de su delimitación como territorio de reserva, máxime si se tiene en cuenta que la remodelación y adaptación de la infraestructura educativa busca mejorar la calidad en la prestación del servicio educativo. Resalta que esta situación también vulnera el derecho a la igualdad, teniendo en cuenta

que otras personas que se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad, pero por fuera del parque, sí pueden acceder al sistema educativo en condiciones dignas y con un servicio de calidad.

2. Con base en los hechos y fundamentos jurídicos esgrimidos, solicita que se ordene a los accionados que coordinen y adopten las decisiones administrativas, presupuétales, contractuales y ambientales encaminadas a entregar en pleno funcionamiento las instalaciones físicas de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena, a fin de garantizar a los estudiantes la permanencia en el sistema educativo de manera digna, acorde con el medio ambiente y la salud de los niños, niñas y adolescentes que asisten a ese centro educativo.

## II. Pruebas relevantes aportadas en el trámite de instancia.

1. Informe final de calificaciones del año 2013 de 11 estudiantes del internado de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena (folios 15 al 25 cuaderno de primera instancia).

2. Acta de conformación del Consorcio Internado Sierra de La Macarena, el que se configuró para adelantar el mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa en el municipio de La Macarena, departamento del Meta (folios 26 al 28 cuaderno de primera instancia).

3. Resolución 004 del 3 de septiembre de 2013, expedida por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a través de la cual se abrió investigación y se inició el proceso sancionatorio ambiental contra el departamento del Meta, por la presunta construcción de la obra denominada Internado Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena Sede Juan León en la Vereda Brisas del Guayabero en el Parque Nacional Natural Tinigua (folios 29 a 36 cuaderno de primera instancia).

5. Copia del Contrato 081 de 2011, celebrado entre el Instituto de Desarrollo del Meta y el Consorcio Internado Sierra de La Macarena para el “mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa en el municipio de La Macarena en el Departamento del Meta” (folios 129 a 149 cuaderno de primera instancia).

6. Copia de la certificación expedida por el Director de la Escuela Juan León está funcionando desde 1983 y a partir de la Ley 715 de 2012 se encuentra como una sede anexa a la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena (folio 151 cuaderno de instancia).

7. Copia de la solicitud elevada por el Alcalde Municipal y el Secretario de Planeación de La Macarena, dirigido al Gobernador del Departamento del Meta donde se expone la necesidad de contar con instalaciones adecuadas para poder brindar el servicio educativo a los menores de edad de la región. “En nombre de la comunidad INSTITUCIÓN EDUCATIVA NUESTRA SEÑORA DE LA MACARENA SEDE JUAN LEÓN ubicada en la VEREDA BRISAS DEL GUAYABERO, distante a dos días subiendo de la cabecera municipal, por vía fluvial y con la necesidad de manifestar mejorar el Centro Educativo antes mencionado que carece de infraestructura que haga digna la educación” (folio 159 cuaderno de primera instancia).

8. Copia de las certificaciones expedidas por el Secretario de Planeación Municipal, en el que se certifica que la Alcaldía Municipal de La Macarena, es propietaria del predio donde funciona la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena –Sede Juan León, el cual cuenta con servicios públicos, además se compromete al mantenimiento permanente de las obras de mejoramiento de dicho establecimiento (folio 156 a 158 cuaderno de primera instancia).

9. Copia de la Resolución 001 del 29 de abril de 2013, dictada por la Dirección Territorial de la Orinoquía de Parques Nacionales Naturales de Colombia, por medio de la cual se impuso la medida preventiva consistente en la suspensión de la obra de construcción y adecuación del Internado Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena –Sede Juan León al interior del Parque Nacional Natural Tinigua, por el término máximo de 6 meses (folios 160 a 163 cuaderno de primera instancia).

10. Copia de oficios del Instituto de Desarrollo del Meta dirigidos a la Dirección Territorial Orinoquía de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a través de los cuales relacionan los proyectos de infraestructura social y de servicios de vigencias anteriores y futuras de la Gobernación del Meta, para así identificar los que presuntamente se encuentran ubicados dentro de la zona de Parques Nacionales Naturales y respuesta al requerimiento de información dentro del proceso sancionatorio ambiental (folios 165 a 169

cuaderno de primera instancia).

11. Registro fotográfico del internado antes del inicio de las obras de mejoramiento y el centro poblado (folios 183 a 186 cuaderno de primera instancia).

12. Copia del informe ejecutivo del proyecto 641 de 2010, dentro del contrato 081 de 2011, donde se indica "la obra del proyecto 641 de 2010 se venía ejecutando de manera normal y dentro del plazo estipulado en el contrato de obra 081 de 2011, hasta que por medio del auto 230 del 16 de octubre de 2011, expedido por Parques Nacionales Naturales de Colombia ordena la apertura de investigación de carácter administrativo y ambiental del Departamento, el INSITUTO DEL DESARROLLO DEL META (IDM) y la Secretaría de Educación por tal razón la entidad contratante IDM solicita mantener la suspensión del proyecto hasta tanto no se supere dicha situación." (folios 194 a 216 cuaderno de primera instancia).

13. Copia del registro civil de nacimiento y tarjeta de identidad de Emilce Páez Romero, nacida el 19 de diciembre de 2002 en el municipio de la Macarena, hija de Nixon Páez Vallejo y Florinda Romero Huerfano (folios 236 y 237 cuaderno de primera instancia).

14. Copia del registro civil de nacimiento de Kevin Andrés Romero Raigoza, nacido el 17 de enero de 2005 en el municipio de Uribe, quien es hijo de Ramiro Romero Aroca y Nelly Raigoza Segovia (folio 238 cuaderno de primera instancia).

15. Copia del registro civil de nacimiento y tarjeta de identidad de Carlos Alberto Romero Raigoza, nacido el 31 de diciembre de 2000 en el municipio de Granada Meta, quien es hijo de Ramiro Romero Aroca y Nelly Raigoza Segovia (folios 240 y 241 cuaderno de primera instancia).

16. Copia de la tarjeta de identidad de Erika Sirley Castañeda Cuellar, nacida el 15 de marzo de 1999 en Curillo Caquetá, quien es hija de José Orlando Castañeda (folio 242 cuaderno de primera instancia).

17. Copia de la tarjeta de identidad de Yurledis Andrea Rodríguez Rodríguez, nacida el 16 de agosto de 2001 en Arauquita Arauca, quien es hija de Javier Rodríguez (folio

243 cuaderno de primera instancia).

18. Copia de la tarjeta de identidad Yarlenon Javier Rodríguez Rodríguez, nacido el 2 de abril de 2004 en la Uribe Meta, quien es hijo de Javier Rodríguez (folio 244 cuaderno de primera instancia).

19. Copia de la tarjeta de identidad Jhinnier Edilson Castañeda Cuellar, nacido el 17 de agosto de 2000 en San Vicente del Caguán, quien es hijo del señor José Orlando Castañeda (folio 245 cuaderno de primera instancia).

20. Copia de la certificación expedida por el Rector de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena, donde se consigna que este establecimiento cuenta con educación para preescolar, básica primaria y postprimaria (grados 6º a 9º), además ofrece el servicio de internado donde atienden a 110 niños y niñas del sector rural en condiciones de vulnerabilidad (folio 246 cuaderno de primera instancia).

21. Copias de las matrículas de los menores de edad que actualmente estudian en el Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena, correspondientes a los años 2011, 2012, 2013 y 2014 (folios 307 a 317 cuaderno de primera instancia).

22. Copia de la resolución 033 de 26 de enero de 2007, a través de la cual se adoptó el plan de manejo del Parque Nacional Natural Tinigua (folios 329 a 332 cuaderno de primera instancia).

### III. Sentencias objeto de revisión constitucional.

1. Trámite procesal. La Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Villavicencio avocó el conocimiento del asunto y corrió traslado a las entidades accionadas, las que en su orden manifestaron lo siguiente.

1.1. Internados Sierra de La Macarena. Aclara que el acto de reconocimiento del parque como zona de reserva fue en 1989 (Decreto 1989 de 1989), es decir, con posterioridad a la existencia de la institución educativa (1983) y que de acuerdo con los estudios previos del Instituto de Desarrollo del Meta se decidió mejorar las instalaciones del Colegio. Añade que en el Parque Nacional Natural Tinigua vive población que genera servicios y requiere equipamientos, por lo que se deben adoptar acciones tendientes a mitigar los impactos

sociales, urbanos y ambientales que genera este grupo poblacional.

1.2.1. Nayib Bayter Lissa y Belisario Quintero Martínez. Especifican que las autoridades que tienen a cargo la educación en el Meta no han dado una solución efectiva a la problemática planteada y que en su condición de contratistas han asumido los sobrecostos e imprevistos de la obra, la cual cuenta con un avance considerable, sin embargo, no es posible hacer uso de ella.

1.2.2. Constructora INARCAS SAS. Informa que en su calidad de adjudicatario del contrato de “mejoramiento de la infraestructura del internado en la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena”, no tuvieron participación en la etapa precontractual, por lo que no les corresponde responder por un tema que la autoridad territorial que asignó el contrato evacuó o debió evacuar en esa etapa. Añade que la orden de suspender las obras, adoptada a través de la Resolución 004 del 03 de septiembre de 2013, les ha hecho incurrir en gastos no previstos en el presupuesto, lo que está generando un desequilibrio económico del contrato.

Aduce que el objeto del contrato es el mejoramiento de las instalaciones educativas, buscando adecuarlas a los requerimientos mínimos de calidad y salubridad. Por tanto, la mencionada suspensión de la obra constituye una vulneración a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes quienes cuentan con una protección constitucional reforzada.

Concluye refiriendo que al margen de finalizarse o no la obra, la institución educativa seguirá funcionando, por lo que lo pretendido por Parques Nacionales es poner en riesgo la salud de los menores ante la falta de infraestructura necesaria para el funcionamiento del colegio.

1.3. Secretaría de Educación del Meta. Indica que el Departamento del Meta celebró un contrato interadministrativo con el Instituto del Desarrollo del Meta, para llevar a cabo obras y mejoramientos de obras de acuerdo con las necesidades de las instituciones educativas de los municipios no certificados en el Departamento.

Resalta que a partir de la Resolución 03 de 1979 el Ministerio de Educación Nacional concedió licencia de funcionamiento al Colegio Filial Salesiano León XIII, de la Inspección de

La Macarena, alrededor de la cual se han conformado muchas sedes educativas, dentro de las que se cuenta la sede Juan León, las que fueron legalizadas en su totalidad por la Ley 715 de 2001 y la Resolución 5201 de 2006 -Secretaría de Educación del Meta.

En cuanto al proyecto de “mejoramiento de la infraestructura del internado” destacó que consistía en “la construcción de dos alojamientos, un comedor, una lavandería y obras exteriores” y que esta adecuación se estaba realizando sobre la construcción que venía funcionando como internado desde el año 1983. Además, el municipio de La Macarena cuenta con 8 sedes educativas, 7 de las cuales son rurales, siendo indispensables para cumplir con el deber constitucional de brindar educación al rango poblacional ubicado entre los 5 y 17 años edad.

Atendiendo la dificultad de los desplazamientos en la región, realza la importancia de los internados educativos, ya que en algunos casos las distancias implican traslados de horas e incluso días. Con ello se busca desarrollar estrategias que brinden oportunidades y la efectiva realización en acceso, calidad y permanencia escolar que permitan que los niños, niñas y jóvenes continúen en el sistema educativo hasta terminar sus estudios y de esta manera escoger su propio proyecto de vida.

Reitera que en este caso no se trata de una obra nueva que requiera permisos ambientales adicionales, sino que es una adecuación de una construcción de más de 30 años de uso, con lo cual se busca traer beneficios a los estudiantes de las zonas apartadas del municipio de La Macarena.

1.4. Instituto del Desarrollo del Meta. Explica que en atención al Convenio 1042 de 2010, celebró Contrato de Obra 081 de 2011, el que incluía el proyecto Núm. 641 de 2010, para el “mejoramiento de la infraestructura del internado institución educativa Nuestra Señora de La Macarena”, en procura de alcanzar las condiciones más convenientes y oportunas para solucionar las diversas necesidades en el sector educativo del municipio de La Macarena, a partir del deber constitucional de garantizar los derechos mínimos de los habitantes del Departamento del Meta a la educación y a la recreación en condiciones dignas, junto con la salvaguarda y preservación de los recursos naturales propios de la región.

Manifiesta que el proyecto tuvo justificación ante la necesidad de mejorar el servicio público educativo en esta zona debido a la baja cobertura, donde, entre otros factores, se tuvo en

cuenta la necesidad de realizar control y seguimiento para la disposición final de escombros y la utilización de material agregado en un sitio debidamente legalizado para la venta de materiales de construcción. Además, no se requería para el desarrollo de las obras permiso de aprovechamiento forestal por no necesitarse talas, ni poda severa de especies forestales existentes.

Subraya que el objetivo general del proyecto se refería exclusivamente al mejoramiento de la calidad del servicio educativo, de acuerdo con los requerimientos hechos por la propia comunidad. Añade que dichos predios pertenecían al municipio, autoridad que se comprometió a hacer mantenimiento de las instalaciones una vez culminara la obra. En tal medida considera que Parques Nacionales Naturales desconoció el derecho a la educación de los habitantes de la comunidad y sin hacer siquiera una ponderación jerárquica de derechos, ni un examen frente a la colisión de derechos fundamentales que generaba con aquella decisión.

Expone que ha solicitado a la autoridad ambiental que adelante una visita técnica, a fin de que se conozca la realidad y no la formalidad de su actuación, por medio de la cual olvidó los fines esenciales del Estado como garante de los derechos fundamentales de los menores de edad y de una comunidad olvidada y azotada por la violencia de grupos armados al margen de la ley.

Señala que el Decreto 1989 del 1º de septiembre de 1989, declaró el Área de Manejo Especial de La Macarena, dentro del cual se instituyó el Parque Nacional Natural Tinigua, en el Departamento del Meta, fecha en la cual ya llevaba varios años de funcionamiento la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena sede Juan León, por lo que considera necesario el reconocimiento y garantía de los derechos precedentes a dicha declaratoria.

1.5. Ampliación de la acción de tutela. El juzgado de instancia requirió a los accionantes a fin de que allegaran los registros civiles de nacimiento de los menores de edad representados en el trámite de amparo. El apoderado de los accionantes explica que en algunos casos resulta físicamente imposible a los padres de los accionantes viajar desde su residencia ubicada en el parque Tinigua hasta las ciudades o municipios donde nacieron los menores sobre quienes se demanda la protección de los derechos fundamentales. Como sustento de su afirmación anota que en la región militan grupos al margen de la ley que

impiden la libertad de locomoción. En consecuencia, pidió requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil en procura de obtener los registros civiles faltantes.

Resalta que de acuerdo con la constancia expedida por el rector de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena, existen 110 niños atendidos en internado en ese establecimiento, los cuales están en condiciones de vulnerabilidad.

Señala que el Legislador ha catalogado las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales como de utilidad pública, en procura de garantizar el patrimonio ambiental del país.

Explica que toda obra, proyecto o actividad que se pretenda desarrollar al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, debe contar con una licencia ambiental otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, solo para el desarrollo de las actividades permitidas establecidas taxativamente y definidas en los artículos 331 y 332 del Decreto ley 2811 de 1974, es decir, conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control.

En el presente caso la mencionada construcción no cuenta con la licencia ambiental correspondiente para el desarrollo del mencionado proyecto. Por ello, las afectaciones de los derechos fundamentales invocados se producen debido a que se inició una actividad que requería permisos (licencias) para su desarrollo.

1.7. Institución educativa Nuestra Señora de la Macarena. Indica que esta entidad presta el servicio a población en estado de vulnerabilidad, especialmente a niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 15 años de edad. Para ello, la Gobernación del Meta contrató el proyecto sobre el cual recae el presente debate. Así, después de dos años de construcción y habiéndose cumplido en un 90%, Parque Naturales determinó la suspensión de la misma por afectar el parque Tinigua.

Agrega que en diversas oportunidades le han propuesto a la autoridad ambiental que se trabaje en un convenio ambiental, a través de un proceso educativo en el que los niños, niñas y adolescentes se conviertan en “cuidadores ambientales y protectores del sistema hídrico y los recursos naturales renovables”. Destaca que la institución educativa ha debido hacer los ajustes necesarios para continuar brindando el servicio a los menores de edad, a

pesar de las limitantes de la infraestructura ante la imposibilidad de continuar con la obra, es decir, sin las condiciones necesarias que requiere el internado.

1.8. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Informa que dentro de sus competencias se cuenta la de realizar todas aquellas acciones y evitar la ejecución de otras que atenten contra las finalidades de conservación de las áreas protegidas, por lo que la actuación objeto de estudio se dio con fines de conservación, de acuerdo a las atribuciones de esa entidad.

Afirma que las actividades de construcción que se estaban desarrollando en dicha zona no se encuentran permitidas al interior de un área protegida, como lo es Parque Tinigua, por lo que resultaba procedente ordenar su suspensión.

Añade que si bien el derecho a la educación de los menores de edad es un derecho fundamental, la protección del medio ambiente también es una prerrogativa de rango constitucional que merece especial atención. En consecuencia, se debe propender porque no se anule por completo alguno de estos derechos mediante la aplicación de la teoría de la ponderación y la proporcionalidad.

Aduce que el Departamento del Meta puede prestar el servicio de educación en otro sector que no se parte del área protegida, que se acomode a las necesidades de sus habitantes y sea conforme a las disposiciones legales correspondientes.

Señala que para la realización de actividades al interior de las áreas protegidas requiere el previo otorgamiento de una licencia ambiental (artículo 50 de la Ley 99 de 1993[1]). Entonces, toda actividad a realizarse en esta zona, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente, solo se puede efectuar una vez adelantado el procedimiento administrativo necesario.

Al ser el área protegida de importancia preponderante para el desarrollo armónico de nuestra sociedad en virtud del goce efectivo de derechos fundamentales y colectivos, corresponde a Parques Nacionales Naturales trabajar bajo estándares rigurosos otorgados por la ley, en pro de una protección absoluta de aquellas áreas declaradas como de protección por sus altos valores biológicos, por lo que toda obra o construcción que cause modificaciones significativas del ambiente o de sus valores naturales y paisajísticos estaría

inmersa dentro de una de las causales de infracción ambiental y, por ende, la persona natural o jurídica (pública o privada) que realizó el hecho se constituiría en sujeto disciplinable.

Asegura que la entidad educativa está situada dentro de una zona de recuperación natural, destinada al restablecimiento de la naturaleza que allí existió, propendiendo por restaurar el ciclo de evolución ecológica esencial para el flujo genético de especies entre los Andes, La Amazonia y la Orinoquía situación que hace inviable este tipo de obras y, por tanto, resultan sujetas a investigación, eventual imposición de medidas preventivas así como de un procedimiento sancionatorio. Igualmente, uno de los objetivos específicos es la reubicación de personas asentadas en el área protegida, situación que contrasta con la realización de una obra civil y arquitectónica de \$4.109.696.970 de pesos en detrimento de los planes de restauración de esta zona.

Señala que a pesar de la imposibilidad de realizar este tipo de obras arquitectónicas en Parques Naturales, existen otras que de acuerdo a las facultades intrínsecas de cada área protegida pueden otorgarse permisos o licencias, que para tal punto deberán ser tramitadas previamente a la realización de la obra, evento en el cual se debe articular el plan de manejo del área protegida y las obra a realizar en las mismas al momento de la concesión de la licencia ambiental, a fin de que no se sacrifique un derecho sobre otro.

## 2. Intervenciones extemporáneas durante el trámite de instancia.

2.1. Cormacarena. Expone que a la Corporación le asiste la facultad de ser la máxima autoridad en el área de su jurisdicción, que equivale a la totalidad del Departamento del Meta, sin embargo, el Parque Tinigua es una jurisdicción compartida con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Destaca que este fue declarado reserva natural en el año 1977 y se encuentra ubicado en la jurisdicción de los municipios de La Macarena y La Uribe -Meta, vinculado a la zonificación del área de manejo especial de La Macarena. En esa medida, considera que la pretensión de la presente acción de tutela en lo que a ella respecta no está llamada a prosperar.

2.2. Ministerio de Educación. Informa que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 el servicio público educativo se descentralizó y el Ministerio de Educación Nacional certificó a los departamentos que reunían los requisitos exigidos en la ley y les hizo entrega

de la administración de las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos y del manejo de los recursos para el pago de los mismos, así como el mantenimiento de la infraestructura de las instituciones educativas a su cargo. Por consiguiente, el papel de esta cartera ministerial es el de fijar las políticas generales en materia de educación, pero no administrar los servicios educativos, ni el personal docente y administrativo, siendo competencia de las entidades territoriales a través de la Secretaría de Educación, quienes se encargan, entre otras funciones, de mantener la calidad de la infraestructura de las instituciones educativas, que deben responder a condiciones dignas y justas para propiciar un ambiente adecuado de enseñanza.

2.3. Universidad de Cundinamarca. Explica que no ha presentado ninguna propuesta o solución técnica y ambiental a Parques Nacionales o al Instituto de Desarrollo del Meta, por cuanto la entidad ambiental no ha definido si existe o no daño ambiental o violación de la normatividad ambiental, ni tampoco la naturaleza, características ni magnitud del mismo, lo que impide formular cualquier propuesta o solución técnica. Además, no es competencia de la interventoría formular modificaciones al proyecto.

Resalta que en el proceso contractual, específicamente en los estudios previos, el Instituto del Desarrollo del Meta en el momento de licitar tuvo en cuenta todos los parámetros y certificó que no se requería de ningún tipo de licencia ni permiso ambiental, por tratarse de proyectos de mejoramiento en el sector educativo. En este sentido, advierte que la interventoría no es responsable por una eventual vulneración de derechos fundamentales, ni las eventuales faltas en la planeación por parte de la entidad contratante.

Asegura que ha solicitado al Instituto del Desarrollo del Meta que gestione ante Parques Nacionales Naturales la solución al problema que motivo la suspensión cuando el proyecto ya se encontraba en un porcentaje de ejecución cercano al 100%, sin encontrar respuesta positiva alguna, lo que ha llevado a plantear la posibilidad de liquidar el contrato[2].

3. Fallo de primera instancia. La Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, declaró improcedente el amparo al estimar que en este caso existían otros medios de defensa judiciales idóneos para la protección de los derechos invocados y no se vislumbra ni se acredita un perjuicio irremediable.

Argumenta que las decisiones adoptadas por Parques Nacionales son actos administrativos que no son controvertibles por vía de tutela, al existir otros mecanismos de defensa judicial e igualmente idóneos, como lo es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en donde puede solicitarse la nulidad y el restablecimiento del derecho, incluso su suspensión como medida cautelar previa.

Añade que tampoco procede el amparo como mecanismo transitorio, porque no hay prueba que permita determinar la existencia de un perjuicio irremediable, dado que no se ha interrumpido la prestación del servicio de educación con ocasión de la suspensión de las obras de mejoramiento allí adelantadas. En lo que respecta a la obra afirma que esta solo tenía que ver con la construcción de dos aulas, de dos módulos de alojamiento, comedor, lavandería y circulaciones exteriores, las cuales correspondían solamente al mejoramiento de las instalaciones y condiciones locativas que venían utilizándose en el citado Colegio, sin que estas tengan que ver con el suministro de agua potable, como lo pretenden hacer ver los actores en su solicitud de tutela.

4. Impugnación. Inconformes con la decisión adoptada los accionantes, a través de su apoderado judicial, presentaron impugnación manifestando que contrario a lo que sostiene el a quo, no es cierto que dispongan de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad de los actos de suspensión, debido a que no son parte en la actuación administrativa adelantada por la Unidad Administrativa Especial del sistema de Parques Nacionales Naturales. Además, tal acción procede contra actos definitivos no contra aquellos de trámite y en este caso la autoridad ambiental no ha expedido una decisión definitiva que haya sido notificado a los accionantes. Por lo que no es viable que puedan solicitar la medida cautelar de suspensión de unos actos de trámite y en caso de que ello fuera posible ese medio de defensa no es idóneo ni eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales invocados, ya que para cuando se resuelva una demanda contencioso administrativa los menores no estarían en edad escolar.

5. Fallo de segunda instancia. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, resolvió revocar la decisión del Tribunal y, en su lugar, conceder el amparo a los derechos fundamentales de los menores que hacen uso del Internado, dejando sin efecto la medida preventiva de suspensión de la obra de construcción y mejoramiento adoptada por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, mediante la Resolución

001 de 29 de abril de 2013 y mantenida por la Resolución 004 de 3 de septiembre de 2013. En consecuencia, ordenó reanudar las obras y se finalicen en un término máximo e improrrogable de un mes, para que los menores puedan permanecer en el internado en condiciones óptimas de “suministro de agua potable, baños, baterías sanitarias, lavaderos, dormitorios, comedor y cocina”.

Como fundamento de su decisión advierte que los menores que se benefician del internado asisten a sus clases y hacen uso de dichas instalaciones, en medio de la suspensión de la obra atrás citada, en condiciones que atentan contra su dignidad, toda vez que, de acuerdo con el informe mensual de interventoría de la Universidad de Cundinamarca los lavaderos, los baños o aparatos sanitarios y los tanques de agua se encuentran aún sin instalar y han presentado un grave deterioro después de la suspensión de la obra, además que no hay suministro total y completo de agua potable para el consumo humano, debido a que precisamente esta era una de las finalidades del mejoramiento de la infraestructura, en los dormitorios los niños y adolescentes se encuentran en situación de hacinamiento y hay varias obras que están inconclusas, de lo cual se puede inferir que representan un riesgo para su integridad.

Destaca que los derechos fundamentales de los menores de edad cuentan con una protección reforzada, incluso por encima de los derechos de los demás, en razón a la especial condición de vulnerabilidad, fragilidad e indefensión en la que ellos se encuentran, motivo por el cual la sociedad, la familia y el Estado están llamados, en todo momento y circunstancia, a garantizar tanto su desarrollo armónico e integral como el ejercicio pleno de sus derechos, entre los cuales se encuentran la vida, la salud, la integridad, a la educación y a la cultura.

Entonces, con ocasión de la decisión de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de suspender las obras de mejoramiento en la infraestructura del internado, se han visto obligados a asistir a clases y permanecer en el mismo, bajo condiciones materiales que afectan directamente sus derechos, lo que hace procedente la acción de tutela para la protección inmediata de sus garantías fundamentales, máxime cuando no tienen otro mecanismo de defensa judicial, dado que contra este tipo de actos administrativos no procede recurso alguno, al tratarse de actos de trámite y no de fondo, los cuales, a la luz del artículo 75 del C.P.A y C.A. o Ley 1437 de 2011, no tienen medio de

impugnación alguno dentro del ordenamiento jurídico.

## 6. Intervenciones en sede de revisión.

6.1. El apoderado de los accionantes afirma que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio Meta, modificó de 1 mes a 16 meses el plazo concedido a los demandados para cumplir la sentencia de tutela proferida en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia. Al respecto, manifiesta que esta decisión no se ajusta a la inmediatez que demanda la tutela de los derechos fundamentales conculcados. Por tanto, solicita que se dispongan plazos inmediatos y perentorios como lo ha hecho la Corte en otros precedentes en aras de una protección efectiva de los derechos de los menores educandos. En este caso, en que se dio una orden concreta que debía cumplirse en un mes y han pasado cinco (5) meses sin que se haya hecho efectiva la sentencia de tutela.

6.2. En intervención dirigida a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la gerencia del Instituto del Desarrollo del Meta -IDM, solicita se amplíe a un año el término de cumplimiento de la decisión adoptada, atendiendo a que el proyecto 641 se encuentra suspendido por el Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo que se determinó no otorgar más tiempos dentro de este contrato y se procedió a dar recibo final y a liquidarlo de acuerdo al avance de la obra, a partir de lo informado por el equipo interventor a esta entidad. Es decir que a la fecha en que se notificó a la entidad del fallo de tutela emitido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el contrato 081 de 2011 ya se encontraba en proceso de liquidación.

El Instituto de Desarrollo del Meta manifiesta que en el contrato inicial no se encontraban los ítems tales como planta de tratamiento para potabilización de agua y manejo de aguas residuales, en razón a que en el momento de viabilizar el proyecto la Secretaría de Planeación del municipio de La Macarena certificó que el predio contaba con los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Acepta el deber de cumplir con lo dispuesto por el fallo de tutela, sin embargo destaca que el plazo estipulado en el acápite resolutorio es muy corto, debido a que se deben agotar una serie de pasos tales como los estudios y diseños de dichas plantas, la consecución de los permisos ambientales (concesión de aguas y permisos de vertimientos) y como el contrato inicial ya se encuentra en proceso liquidatorio, se debe iniciar un nuevo proceso

de selección pública.

En ese orden de ideas, solicita que se le otorgue el plazo de un año ya que se debe cumplir con las etapas de: (i) montaje y proceso de selección de la consultoría; (ii) montaje y proceso de selección de la interventoría; y (iii) montaje y proceso de selección de la obra.

6.3. El sistema de Parques Naturales Nacionales considera que la decisión adoptada en segunda instancia por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia va en contravía del precedente constitucional establecido por la Corte Constitucional en materia de protección del derecho al medio ambiente sano, del cual una de sus principales manifestaciones es la obligación del Estado de proteger las áreas de especial importancia ecológica, en la medida que se permitió la realización de una actividad proscrita por el ordenamiento jurídico al interior de un área protegida, sin el cumplimiento de mínimos legales que garantizara el derecho al medio ambiente.

Agrega que la normatividad bajo la cual trabaja Parques Nacionales ha sido analizada por la Corte Constitucional en diversas providencias, dejando clara la necesidad de proteger las áreas de especial importancia ecológica, de acuerdo a los postulados constitucionales, por lo que se constituye en una herramienta fundamental para el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre protección del medio ambiente, al tratarse de áreas del territorio que prestan servicios ambientales indispensables para la vida de los colombianos, máxime si se tiene en cuenta que la protección de las áreas de especial importancia ecológica impone la obligación al Estado y los particulares de preservar estos ecosistemas, los cuales no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible sino a procurar su intangibilidad. De ahí que esté proscrita su explotación, siendo únicamente admisibles usos compatibles con la conservación y estén sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente.

Destaca que en desarrollo del contrato suspendido se realizaron actividades como excavación, cimentaciones de estructuras en concreto reforzadas, estructuras mecánicas, instalaciones eléctricas y disposición final de residuos, las cuales se encuentran prohibidas al interior de un área protegida y de especial importancia ecológica como lo es el Parque Nacional Natural Tinigua, por considerarse que causan una afectación grave al ecosistema. En consecuencia, la orden del juez de segunda instancia está avalando la realización de

actividades que el mismo ordenamiento jurídico ha prohibido se realicen al interior de un área protegida, legitimando una actividad que por sus consecuencias requiere de una respuesta conjunta del Estado colombiano.

Considera que se debió adelantar un ejercicio de ponderación de derechos, teniendo en cuenta que un ambiente sano es un derecho de los niños, niñas y adolescentes que permite la materialización efectiva de sus demás garantías fundamentales, por lo que su protección debe darse en armonía con los derechos superiores de los menores. Agrega que es indiscutible el hecho de que el derecho a la educación de los menores tiene rango constitucional y de protección prevalente, sin embargo no es menos cierto que el disfrute de los demás derechos de los menores e inclusive el de la educación también depende de contar con un ecosistema sano.

6.4. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios solicita se revoque las decisiones de instancia, al haber sido adoptadas en contravía de la línea jurisprudencial sentada por este Tribunal Constitucional, en la medida que omitieron analizar con objetividad y seriedad los derechos fundamentales y los principios constitucionales en conflicto, se limitaron a negar la procedencia del amparo y, en segunda instancia, se concede en forma llana las pretensiones de la parte actora sin una argumentación seria, concreta, real y de buena fe que debe preceder las decisiones judiciales, sacrificando un derecho a favor de otro sin aplicar la profusa jurisprudencia Constitucional.

Resalta que esta Corporación ha precisado que en los casos de enfrentamiento de las normas constitucionales que sirven de respaldo a ciertos derechos, se debe interpretar la Constitución como un todo armónico y coherente, en tanto que el principio de armonización concreta impide que se busque imponga un derecho, como sucedió en el caso objeto de estudio, el de la educación, mediante el sacrificio o la restricción de otro, el medio ambiente sano.

Observa que existieron irregularidades sustanciales de carácter ambiental que ameritan la toma de medidas urgentes a fin de preservar los recursos naturales y la conservación del Parque Nacional Natural Tinigua.

Desde la perspectiva constitucional no tiene justificación alguna, que el Instituto de Desarrollo del Meta celebre el contrato de obra Núm. 081 con el Departamento del Meta,

cuyo objeto consistió en el mejoramiento de la infraestructura del internado, aludiendo que este se justificaba por la necesidad de mejoramiento del servicio público educativo en esa zona del Meta, por la falta de espacios adecuados que presenten condiciones dignas para el desarrollo intelectual de los menores, con violación flagrante a la normatividad ambiental como quiera que cualquier construcción al interior de los parques nacionales requiere licencia ambiental.

Agrega que la Unidad Administrativa de Parques Naturales, en principio, no ejerció en forma oportuna y eficaz del derecho administrativo sancionador, ya que permitió que se construyera el colegio y se ampliaran sus instalaciones, lo que será objeto de un informe evaluativo con fines disciplinarios.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

2. Planteamiento del problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la decisión de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de suspender la obra de mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa del internado de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena sede Juan León, al no contar con la respectiva licencia ambiental para su desarrollo, terminó por desconocer el interés superior del menor específicamente en lo relacionado con su derecho fundamental a la educación en condiciones dignas.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala, en primer lugar hará alusión a la procedencia de la acción de tutela en este caso concreto, para posteriormente desarrollar los siguientes aspectos: (i) el derecho fundamental a la educación de los menores de edad y la accesibilidad en condiciones dignas como componente básico; (ii) el derecho al medio ambiente sano y la importancia de los Parques Nacionales Naturales; (iii) la importancia de las licencias ambientales como herramienta legal para proteger los recursos naturales; y (iv) con base en ello, analizará el caso concreto para determinar si se debe conceder la protección invocada.

### 3. Procedencia del amparo.

En principio la acción de tutela fue interpuesta por cinco padres de familia en representación de nueve menores de edad, sobre quienes se alega la vulneración del derecho fundamental a la educación, no obstante la situación descrita termina por afectar a 110 estudiantes más.

Podría considerarse la eventual procedencia de una acción popular frente a las pretensiones relacionadas con derechos colectivos; sin embargo, la discusión que presenta la acción de tutela se enfoca en derechos que no son de esta naturaleza, como el de educación. En relación con este razonamiento se debe precisar que la protección que el constituyente otorgó al derecho mencionado no corresponde a las acciones populares, sino la acción de tutela.

Sin embargo, como lo ha establecido la Corte en reiterada jurisprudencia, el mecanismo de las acciones populares no impide la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación del derecho colectivo, para cuya protección se consagran las primeras, conlleva la vulneración o amenaza de derechos fundamentales en el caso concreto[3]. En esta oportunidad, la Sala encuentra que

los demandantes invocan derechos fundamentales en concreto como lo son el derecho a la educación, al debido proceso administrativo, a la dignidad humana y a la confianza legítima, a partir de la suspensión de las obras adelantadas en la institución educativa a la que asisten, lo que hace procedente el amparo.

### 4. El derecho fundamental a la educación de los menores de edad y la accesibilidad en condiciones dignas como componente básico.

La Constitución Política establece en su artículo 67 que la educación es un derecho fundamental y un servicio público, cuya finalidad es lograr el acceso de todas las personas al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, formando a todos en el respeto a los derechos humanos, el cual debe ser interpretado de manera sistemática con el artículo 44, que reconoce el carácter de fundamental en el caso de los niños, cuyas garantías prevalecen sobre las de los demás y, por ende, requieren de una protección preferente. En tal sentido, para materializar una interpretación armónica

entre estas dos normas se debe garantizar una protección adecuada e integral del derecho fundamental a la educación a todos los menores de 18 años.

A nivel internacional y, por efectos de la aplicación del bloque de constitucionalidad, se debe tener en cuenta dentro de la normatividad que trata esta garantía, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[4], la Convención sobre los Derechos del Niño[5], la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer[6] y el Protocolo adicional de San Salvador (Convención Americana de Derechos Humanos)[7].

La Convención sobre los derechos de los niños y niñas suscrita por Colombia en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, en relación con el derecho a la educación de los menores de edad, establece que es obligatoria, gratuita y compatible con la dignidad humana, haciendo indispensable la garantía de su acceso como componente esencial de este derecho.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, aprobado mediante Ley 1098 de 2006, consagra como deberes del Estado la garantía del acceso a la educación de los menores de edad de manera idónea y con calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda o mediante la utilización de tecnologías que garanticen su asequibilidad y accesibilidad, tanto en los entornos rurales como urbanos[8].

También en la sentencia T-666 de 2013, la Corte reiteró que la educación hace parte de los derechos esenciales de las personas, debido a que: (i) su núcleo esencial implica un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades; (ii) constituye un medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad, ya que el conocimiento, al constituir un factor determinante en la evolución e integración al medio social de los seres humanos, es inherente a la naturaleza humana; (iii) se encuentra implícita como una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre; (iv) su núcleo esencial configura los elementos básicos para el crecimiento personal de los niños, permitiendo que se integren a la sociedad y se desempeñen efectivamente, conforme a los principios constitucionales de igualdad y de dignidad humana; (v) comporta uno de los principales factores de acceso a la información y de desarrollo no solo individual sino colectivo, ya que procura el bienestar humano y su

entorno en todos los ámbitos posibles; (vi) realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el preámbulo y en los artículos 5º, 13, 68 y 69 de la Constitución, ya que en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efecto de realizarse como persona y; (vii) tiene como finalidad el acceso al conocimiento y a los demás bienes y valores de la cultura, los cuales son consustanciales al desarrollo del ser humano e inherentes a su naturaleza y dignidad[10].

Este Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que la educación no es un derecho absoluto, ya que puede ser objeto de limitaciones razonables y proporcionadas, si ellas están destinadas a satisfacer otros principios de carácter constitucional y siempre que no vulneren los componentes esenciales protegidos por la Constitución y la ley[11]. Entonces, si bien el derecho a la educación en los menores ha sido desarrollado ampliamente en la jurisprudencia, garantizando una jerarquización superior respecto a los derechos de los demás y que su protección se hace inmediata en cualquier grado de afectación al que se vean expuestos, la misma no está consagrada como absoluta en la medida que en ocasiones puede verse en tensión con otros derechos que se encuentran en similar jerarquía y que buscan también su optimización.

Adicionalmente, esta Corporación ha reiterado que desde el punto de vista Constitucional el derecho a la educación tiene una doble connotación, en cuanto se estatuye como un derecho-deber[12] y un servicio público[13]. En tal sentido, se materializa como derecho cuando se garantiza el acceso a la educación a todas las personas haciendo posible la optimización de otros derechos fundamentales; y se manifiesta como deber cuando tiene que garantizarse por parte del Estado[14].

Es por ello que los menores, como titulares del derecho fundamental a la educación (artículo 44 de la Constitución) y como sujetos de protección, deben tener un trato especial por parte del Estado, la familia y la sociedad.

En cuanto a la condición de servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable[15].

Uno de los aspectos sobre los que se desarrolla este derecho corresponde al componente estructural de la accesibilidad, dimensión que protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad, condición que comprende: “i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas[16] y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita[17]”[18].

## 5. El derecho al medio ambiente sano y la importancia de los Parques Nacionales Naturales.

El ambiente sano ha sido uno de los principales elementos desarrollados en el orden constitucional a partir de la expedición de la Constitución 1991. En ella la protección del ambiente fue establecida como un deber, cuya consagración se hizo tanto de forma directa (art. 79 de la Const. Pol.), como de forma indirecta (art. 8º y 95 #8 Const. Pol.). Al respecto la Corte en la sentencia C-760 de 2007, manifestó:

“[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8º). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución”[19].

La Constitución cuenta con un cúmulo de disposiciones que muestran la importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico el ambiente, como un deber constitucional. En este sentido en la sentencia T-411 de 1992 la Corte desarrolló un concepto que resulta ser fundamental para la comprensión del medio ambiente, como es la Constitución ecológica,

respecto de la cual expuso:

“(…) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).”

Es así como este Tribunal ha establecido que la Constitución ecológica lleva implícita el reconocimiento al medio ambiente de una triple dimensión: “de un lado, es un principio

que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.[20] Es más, en varias oportunidades,[21] este Tribunal ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es de tal magnitud que implica para el Estado ‘unos deberes calificados de protección’[22].

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la forma organizativa de Estado social de derecho acogida en Colombia.[23] Ha dicho la Corte que constitucionalmente:

“involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.[24]

Dados los factores perturbadores y el riesgo que enfrenta el medio ambiente que le ocasionan daños irreparables e inciden nefastamente en la existencia de la humanidad, la Corte ha sostenido el carácter de derecho fundamental por conexidad, al resultar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas.[25]

El concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna en el territorio colombiano. En este sentido la sentencia C-666 de 2010

consagró:

“[e]s claro, que el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adicionalmente, la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolle, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas. (...) La esencia y el significado del concepto “ambiente” que se desprende de los instrumentos internacionales y que armoniza con la Constitución de 1991 limita la discrecionalidad de los operadores jurídicos al momento de establecer i) cuáles elementos integran el ambiente y ii) qué protección debe tributárseles por parte del ordenamiento jurídico”.

Así las cosas, la conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa del medio ambiente sano, en tanto es un factor insustituible que le permite existir y garantizar una vida plena. Por tanto, desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones[26].

Sobre la evolución del concepto de protección al medio ambiente, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial de esta Corporación, se pueden destacar tres enfoques fundamentales, a saber, (i) antropocéntrico; (ii) visión solidaria; y (iii) visión alterna. En desarrollo de estos preceptos conviene destacar:

i) El enfoque antropocéntrico responde a una larga tradición filosófica y económica que ha concebido al hombre como el único ser racional, digno y completo. Desde esta perspectiva, la protección del ambiente es un asunto de “vida o muerte” en función de la supervivencia del género humano, no una causa en sí misma valiosa. En la Declaración de Estocolmo de 1972, esta idea se refleja en el sentir de la comunidad

internacional cuando señala: “De cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología, y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano”[27].

La defensa del entorno natural adquiere sentido en la medida que “la conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico”[28]. El riesgo de esquilmación[29] y la creciente preocupación ante el deterioro y la destrucción del entorno ecológico[30] justifican la protección reforzada del medio ambiente desde la perspectiva del ser humano, para quien resulta incompatible una vida digna en un ambiente gravemente deteriorado[31]. Ciertamente, son múltiples los derechos subjetivos que se afectan cuando ocurre un daño ambiental, entre otros, la salud, el acceso a agua potable, la intimidad personal y familiar, la libertad para elegir profesión u oficio y la propiedad[32].

ii) Ahora bien, en una visión solidaria el patrimonio natural, se entiende que este no solo pertenece a las personas que en él viven, sino también a las generaciones venideras e incluso a quienes habitan otras latitudes. Nace entonces una solidaridad global e intergeneracional que ha sido equiparada en múltiples ocasiones con el principio de desarrollo sostenible, que permite afirmar: “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”[33].

iii) Finalmente la visión alterna parte de la premisa -defendida especialmente por algunos pueblos tribales- de que la tierra no pertenece al hombre, el hombre pertenece a la tierra[34]. Somos tan solo un pequeño “paréntesis” en el largo devenir de la naturaleza y no aquel ser perfecto y acabado que presumíamos facultado para apropiarse ilimitadamente de los recursos y demás seres vivos que le rodean; y con ello finalmente fraguar su propia destrucción[35].

En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que “la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados”[36].

En suma, para aproximarnos a una definición satisfactoria del concepto de “Constitución Ecológica”, debe comenzar por reconocer que el Constituyente otorgó un peso preponderante a la defensa del medio ambiente y dispuso múltiples normas que lo conciben como objetivo, derecho individual, derecho colectivo y deber. En atención a este amplio marco, la Corte Constitucional ha desarrollado distintas aproximaciones a la protección del medio ambiente, partiendo de la visión hegemónica que únicamente reconoce al ser racional como sujeto de derechos, para pasar a contemplar, en el marco del pluralismo democrático, distintas aproximaciones a la naturaleza y una reivindicación de sus elementos como bienes con valor intrínseco.

Ahora bien, ante la necesidad de proteger el medio ambiente, el Congreso de la República expidió la Ley 2 de 1959, por medio de la cual se reguló la economía forestal y la conservación de los recursos naturales renovables, consagrando en su artículo 13 la declaratoria de áreas en las distintas zonas del país como Parques Nacionales Naturales con el objeto de conservar la flora y fauna nacional, en las cuales queda prohibida toda actividad distinta a la del turismo y solo se permiten aquellas que el Gobierno considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. En concreto la norma en comento señala:

“Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, decláranse ‘Parques Nacionales Naturales’ aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad Industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.”

Adicionalmente, el artículo 331 del mencionado Decreto dispone que en los Parques Nacionales Naturales solo se permite la realización de las actividades “de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura”. Por su parte, el mismo Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, en concordancia con lo establecido en el artículo 30 del Decreto 622 de 1977[38] dispone que dentro de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales se encuentran

prohibidas determinadas actividades toda vez que pueden generar alteraciones al ambiente natural. Dentro de ellas se destacan:

“4. Talar, socavar, entresacar o efectuar rocerías.

6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el INDERENA por razones de orden técnico o científico.

8. Toda actividad que el INDERENA determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

14. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ellos o incinerarlos.”

El Sistema de Parques Nacionales ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional. Así en la sentencia C-649 de 1997 se declaró inexecutable la norma que permitía la sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En esta oportunidad se definió:

“los parques nacionales configuran un tipo específico de reserva, la cual a su vez, está constituida por diferentes clases de áreas que tienen diversas destinaciones, según se desprende del art. 329 de dicho Código que expresa: ‘El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas: [parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque].’

Es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está (sic) afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. (...)

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. (...) En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente

fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación.”

Posteriormente, en la sentencia C-189 de 2006 la Corte destacó que el Sistema de Parques Nacionales Naturales constituye un límite a los derechos individuales. En dicha oportunidad, se declaró constitucional la norma que prohíbe la venta de los derechos de propiedad privada sobre terrenos que hagan parte del citado Sistema[39].

Luego, en la sentencia C-598 de 2010 se declaró inexecutable la norma que permitía la sustracción de áreas de los parques naturales regionales, al considerar que el mandato del artículo 63 del Texto Superior, que establece el carácter inalienable de los parques naturales, también incluía a los de carácter regional. En aquella oportunidad se planteó una analogía entre las dos figuras y de paso se precisó su contenido e implicaciones jurídicas. En concreto, se señaló:

“[E]ncuentra la Corte factible deducir que los Parques Naturales –sean ellos de orden nacional, regional o local–, resultan clave para la preservación de un medio ambiente sano así como para la protección de la biodiversidad en los términos del referido Convenio sobre la Biodiversidad (sic) (...) [y] contribuyen de manera directa a atenuar los efectos que para la ecología sobrevienen con el denominado ‘Calentamiento Global’, proceso éste, que como es bien conocido, ha desencadenado a lo largo y ancho del planeta tierra, cambios climáticos con consecuencias devastadoras para la especie humana, animal y vegetal. En suma, el recurso hídrico, el aire, la biodiversidad y también la belleza del paisaje que estas áreas de Parques Naturales comprenden, convierten estas zonas en piezas imprescindibles del desarrollo sostenible.”

Finalmente, en la sentencia C-746 de 2012 se recogieron las características del Sistema de Parques Nacionales Naturales así: (i) tiene un valor excepcional, que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; (ii) representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario

de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; (iii) sus componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); (iv) está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; (v) se encuentran sometidos a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); (vi) tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables; (vii) desde una perspectiva macro-ecológica es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; (viii) cuenta con un sistema de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares; en este último caso, la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial: su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas; y por último; y (ix) su administración y protección le corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales.

En conclusión, el Sistema de Parques Nacionales Naturales responde a la configuración de un tipo específico de reserva, que dado su valor excepcional para el patrimonio nacional, por sus características naturales, culturales o históricas, demanda una especial protección acorde con lo previsto en los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado mediante la Ley 165 de 1994.

6. Importancia de las licencias ambientales como herramienta legal para proteger los recursos naturales[40].

Es así como la figura de la licencia ambiental se ha definido en el artículo 50 de La ley 99 de 1993, como “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la

ejecución de una obra o actividad[41], sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.

En la actualidad, la ordenación de las licencias ambientales aparece establecida desde el Decreto 2820 de 2010 en concordancia con el Decreto 2372 de 2010, reglamentario especial para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman[42], donde además de otros asuntos se precisa que la “reglamentación de las categorías que forman parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, corresponde en su integridad a lo definido por el Decreto 622 de 1977 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue” (artículo 11).

En cuanto a la competencia, el Decreto 2820 de 2010, en desarrollo de la Ley 99 de 1993, señalaba que el Ministerio de Ambiente otorgará o negará las licencias ambientales para proyectos que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En la actualidad, según lo establecido en el Decreto ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, esta función corresponde a la Autoridad Nacional Ambiental, -ANLA-, a la que le corresponde según lo dispuesto en el artículo 3º, numeral 1º, la función de “Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”.

Esta exigencia se impone sobre toda el área de un parque nacional natural, con independencia de la propiedad que se ostente sobre ella, pública o privada[43], del título y el modo. En tal medida, según lo consignó la Corte en la sentencia T-282 de 2012, se pretende actuar de “manera preventiva, sobre todo acto que pueda significar una afectación al ambiente, al estado de cosas naturales del terreno sobre el cual se ejercen actos de dominio. Es decir que dicho acto o actos sólo se podrán efectuar, una vez adelantado el procedimiento administrativo necesario, con el suministro o acopio de estudios de impacto ambiental e información adicional requerida, para que la autoridad competente, en el caso de estas áreas protegidas el propio Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible o ahora el ANLA, decida dentro de un plazo determinado. Una decisión que puede negar la licencia ambiental, otorgarla o condicionarla al cumplimiento de una serie de requisitos[44]. De cualquier modo un acto condición imprescindible ‘para evitar, minimizar, restablecer o

compensar los daños causados por la respectiva obra o actividad' (Ley 99 de 1993 art. 58)[45]".

En ese orden de ideas, la licencia ambiental procura un "fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente"[46]. Lo anterior, para preservar la belleza del paisaje, así como los equilibrios naturales esenciales o básicos para la sostenibilidad general del sistema ambiental existente[47], "dadas las características y valor que poseen en términos económicos, biológicos, ambientales, razón por la que otorgan competencia exclusiva para otorgar o denegar licencia ambiental sobre toda actividad por realizar, en razón de la naturaleza e impacto que de suyo supone el desarrollar obras o servicios, o actividades en los parques naturales"[48].

En este punto, resulta conveniente destacar que en el ámbito internacional, el principio No. 15 de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se refiere al principio de precaución de la siguiente manera:

"Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

Esta idea, a su vez, fue expresamente incluida por el artículo primero de la Ley 99 de 1993, el cual sostiene que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro. De hecho. Esta ley le confiere una importancia mayúscula al principio de precaución al señalar que la formulación de las políticas ambientales, si bien tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, debe prevalecer una orientación encaminada a la precaución y a evitar la degradación del medio ambiente[49]. Sobre el particular la sentencia C-293 de 2002 señaló:

"Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza

científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución”[50].

Entonces, el principio de precaución se erige como una herramienta jurídica de gran importancia, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo[51]. No obstante, partiendo de que ciertas afectaciones resultan irreversibles, este principio señala un derrotero de acción que “no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural”[52].

En consecuencia las licencias ambientales y su régimen especial para el caso de obras de cualquier tipo en parques naturales, constituyen una herramienta para la preservación de las riquezas naturales de la Nación.

## 7. Caso concreto.

Mediante Resolución Núm. 03 de 1979, el Departamento del Meta concedió licencia de iniciación de labores al Colegio Filial Salesiano León XIII, de la Inspección de la Macarena, municipio de Vistahermosa, en zona que corresponde actualmente al municipio de La Macarena, para el funcionamiento de los cursos Primero a Cuarto de enseñanza básica secundaria y con Resolución Núm. 00061 del 09 de enero de 1987, el Ministerio de Educación Nacional aprobó para el Colegio León XIII, con funcionamiento en el municipio La

Macarena, los estudios correspondientes a los Grados 6º a 9º, del nivel de Educación Básica Secundaria, con orientación académica.

Por medio del Decreto-Ley 1989 de 1989, se creó el Área de Manejo Especial de La Macarena, el que se encuentra ubicado entre los municipios de La Macarena y La Uribe, en el Departamento del Meta, zona donde está la mencionada institución educativa.

El 29 de abril del 2011, se celebró el Contrato de Obra Núm. 081 de 2011, entre el Departamento del Meta, el Instituto de Desarrollo del Meta, y el Consorcio Internado Sierra de la Macarena, cuyo objeto fue el “mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa en el municipio de La Macarena en el departamento del Meta”.

A través de Resolución Núm. 001 del 23 de abril del 2013, la Dirección Territorial Orinoquía de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ordenó, como medida preventiva para proteger el medio ambiente, la suspensión de la obra de construcción y adecuación del Internado Institución Educativa Nuestra Señora de la Macarena Sede Juan León, ubicado en la vereda las Brisas del Guayabero, del municipio La Macarena, por el término de 6 meses, por haberse desarrollado la mencionada obra al interior del Parque Nacional Natural Tinigua, sin contar con una licencia ambiental.

Por medio de Resolución Núm. 004 del 03 de septiembre del 2013, la Dirección Territorial Orinoquía de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, inició proceso sancionatorio ambiental en contra del Departamento del Meta, del Instituto de Desarrollo del Meta y del Consorcio Internado Sierra de la Macarena, por la presunta realización de actividades de construcción de la obra denominada Institución Educativa Nuestra Señora de la Macarena Sede Juan León, en la vereda Brisas del Guayabero, al interior del Parque Nacional Natural Tinigua; disponiéndose, además, mantener la medida de suspensión decretada en la Resolución Núm. 001 del 29 de abril del 2013, hasta tanto se resuelva lo correspondiente al proceso sancionatorio o cesen las causas que originaron la imposición de la medida.

De acuerdo con el informe mensual de interventoría - Informe Ejecutivo Proyecto 641 de 201, Contrato Núm. 081 del 2011, rendido el 23 de enero del 2014, por la Universidad de Cundinamarca, interventora de la obra en mención, los mejoramientos hecho al internado de la Sede Juan León, se refieren a la construcción de dos módulos de aulas, dos módulos

de alojamientos, comedor, lavandería y circulaciones exteriores, las que si bien, con las obras imprevistas, fueron ejecutadas en un 100%, dan un índice final de ejecución del 90%, por cuanto algunas actividades quedaron inconclusas, por haber quedado elementos en la obra, pero sin instalar, a raíz de la suspensión, como lavaderos, aparatos sanitarios y tanques plásticos, los que amenazan deterioro a causa de los elementos intemperizantes; que, además, la vegetación y humedad relativa de la zona, han afectado las instalaciones, situación que no ha permitido generar actas de terminación. Finalmente, se dio recibo final de la obra y se procedió a la liquidación del contrato.

En tal sentido, para poder lograr la adecuación final de la obra se deben agotar una serie de pasos tales como los estudios y diseños de dichas plantas, la consecución de los permisos ambientales (concesión de aguas y permisos de vertimientos) y un nuevo proceso de selección pública.

7.1. La Sala advierte que de acuerdo con lo expuesto en precedencia, las áreas que comprenden los Parques Naturales Nacionales constituyen un invaluable recurso hídrico, el aire, la biodiversidad y también la belleza del paisaje que convierten estas zonas en piezas imprescindibles del desarrollo sostenible, por lo que se encuentran sometidos a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332[53]). Además cuenta con un sistema de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares, por lo que independiente de su titular, es deber de las personas que interactúan en su interior allanarse a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas.

Por tanto, cualquier persona natural o jurídica, pública o privada que pretenda realizar una obra o actividad susceptible de generar un daño o deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requerirá el estudio ecológico ambiental previo y la obtención de la respectiva licencia ambiental, que se configura como una autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad[54], sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con

la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Entonces, ante la necesidad de alcanzar la conservación y la perpetuidad no solo de la humanidad, sino en procura del respeto que se debe al medio ambiente, es responsabilidad de todos procurar por el respeto incondicional del entorno ecológico, a fin de garantizar una vida plena. En esta medida, desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones.

Por otra parte, está la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena fue construida en el año 1983, fecha a partir de la cual se viene brindando cobertura a la población estudiantil campesina del sector hasta 9º grado, cuyo propósito es mantener a los estudiantes campesinos de la región en el sistema educativo, debido a las largas distancias que los separan de sus núcleos familiares y la inexistencia de un medio de transporte escolar, en el que actualmente están estudiando alrededor de 110 menores de edad que requieren de la protección del Estado, específicamente en este caso permitir a población vulnerable contar con instituciones en condiciones apropiadas para prestar adecuadamente el servicio educativo.

7.2. Así las cosas, para entrar a valorar la situación fáctica descrita es necesario armonizar los dos derechos y principios en pugna, debido a que resulta desproporcionado anular por completo un derecho sobre el otro, atendiendo a las especiales circunstancias que rodean el caso bajo estudio.

Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que las colisiones entre normas jurídicas de igual jerarquía constitucional deben solucionarse de forma que se logre la óptima eficacia de las mismas. El principio de la unidad constitucional exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, al cual se opone una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran. Así cuando se presentan conflictos entre derechos para llegar a su solución se hace necesaria la armonización concreta de las normas constitucionales enfrentadas. Donde el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro[55].

En consecuencia, el ejercicio de armonización busca asegurar el goce efectivo de ambos

derechos fundamentales. Esto significa que las restricciones que hayan de imponerse, según el caso, no pueden entenderse como la permisión de anular por completo la protección de alguno de los derechos involucrados. En este caso, se pretende establecer si con la medida adoptada por el Sistema de Parques Naturales en orden a suspender la construcción y adecuación del Internado Institución Educativa Nuestra Señora de la Macarena Sede Juan León, ubicado al interior del Parque Nacional Natural Tinigua, sin contar con una licencia ambiental respectiva, está terminando por anular el derecho a la educación de los menores que asisten a esa institución educativa.

7.2.1. Entonces, por una parte se encuentra la garantía del derecho a la educación que se debe dar a partir del adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo, desde la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, para que todas las personas puedan acceder al mismo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para su acceso, contando con las condiciones de infraestructura mínimas necesarias la continuación y la eficacia en la prestación del servicio.

Por otra parte, se está el derecho al medio ambiente sano a través del cual se pretende la conservación y la perpetuidad de la humanidad, a partir del respeto incondicional por el entorno ecológico que permita existir y garantizar una vida plena para la humanidad y en consecuencia a la supervivencia presente y futura de las generaciones. En tal sentido se ha entendido que tanto la conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa del medio ambiente sano, en tanto es un factor insustituible que le permite existir y garantizar una vida plena, en procura de las garantías de vida a las generaciones venideras, así como los derechos propios que corresponden a la naturaleza, concebidos constitucionalmente. Por tanto, desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones, así como desconocer las garantías que le son propias.

Específicamente en relación con los Parques Naturales, ya sea del orden nacional, regional o local, son fundamentales para la preservación de un medio ambiente sano así como para la protección de la biodiversidad. Así, el recurso hídrico, el aire, la biodiversidad y la belleza

del paisaje que estas áreas de Parques Naturales comprenden, convierten estas zonas en piezas imprescindibles del desarrollo sostenible.

Entonces, la decisión de suspender las obras de mejoramiento de las instalaciones educativas tiene un fin legítimo, cual es la protección al medio ambiente, específicamente la zona comprendida en el Parque Nacional Natural Tinigua, zona que envuelve interés público o social, que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con la finalidad de proteger el recurso hídrico, el aire, la biodiversidad y también la belleza del paisaje. Es así como estas áreas se encuentran sometidas a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332).

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-189/06 señaló que “El Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un limitante al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del Sistema de Parques Nacionales y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar”[56].

7.2.3. La decisión adoptada por el Sistema de Parques Nacionales Naturales resultaba necesaria en la medida que en principio la obra había sido concebida para el “mejoramiento de la infraestructura del internado” la que consistía en “la construcción de dos alojamientos, un comedor, una lavandería y obras exteriores” la que se debía realizar sobre la construcción que venía funcionando como internado desde el año 1983.

Bajo este argumento las autoridades locales consideraron que no era indispensable obtener una licencia ambiental, toda vez que no se trataba de una nueva obra sino un simple mejoramiento de una estructura ya existente. No obstante, en desarrollo del mencionado contrato se realizaron actividades como excavación, cimentaciones de estructuras en concreto reforzadas, estructuras mecánicas, instalaciones eléctricas y disposición final de

residuos, actividades que se encuentran prohibidas al interior del Parque Nacional Natural Tinigua, por considerarse un área protegida y de especial importancia ecológica.

Aunado a lo anterior, el mencionado contrato no contemplaba la construcción de plantas de tratamiento para agua potable y residuales, ello debido a que la Secretaría de Planeación del municipio de La Macarena certificó que el predio contaba con los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Por lo que para poder lograr la adecuación final de la obra se deben adelantar los estudios y diseños respectivos y un nuevo proceso de selección pública, todo ello previo a la autorización ambiental por parte de la autoridad respectiva.

En este punto se debe resaltar que toda obra, proyecto o actividad que se pretenda desarrollar al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, debe contar con una licencia ambiental otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, que solo incumben a las actividades establecidas taxativamente y definidas en los artículos 331 y 332 del Decreto ley 2811 de 1974, es decir, conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control.

Por tanto, para adelantar cualquier tipo de obra al interior de este tipo de áreas protegidas es indispensable contar con el previo otorgamiento de una licencia ambiental[57]. Toda vez que se puede producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente. Lo anterior es importante, en la medida que siempre se debe articular el plan de manejo del área protegida.

Todo ello constituye un pilar esencial, en la medida que la licencia ambiental procura un fin preventivo en procura de eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente[58]. Ello dadas las características y valor que poseen en términos económicos, biológicos, ambientales, los parques naturales, en razón de la naturaleza e impacto que de suyo supone el desarrollar obras o servicios en estas áreas protegidas.

Lo expuesto refuerza la idea que la medida de suspender la obra era necesaria, por cuanto no existía otra alternativa en orden a evitar o minimizar el impacto ambiental sobre esta zona protegida[59].

7.2.4. En consecuencia, la Sala observa una tensión entre el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes de acceso a la educación en condiciones dignas y el derecho colectivo de rango constitucional a un medio ambiente sano. Por lo expuesto, no se puede pretender que la protección de una prerrogativa llegue a tal punto que anule o invalide por completo el otro. Esto en razón a que no existe ningún derecho absoluto y que dependiendo de los presupuestos fácticos de cada caso el juez debe optar por una protección equitativa entre ellos.

Como se dijo, dentro del proceso de “mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa en el municipio de La Macarena en el departamento del Meta” han quedado pendientes aspectos puntuales para dar por finalizado el proyecto 641[60]. Entonces, ante la necesidad de mantener la calidad de la infraestructura de las instituciones educativas, que deben responder a condiciones dignas y justas para propiciar un ambiente adecuado de enseñanza, la autoridades locales deben verificar ante la autoridad ambiental, previo a la realización de la obra, los permisos respectivos que permitan articular el plan de manejo del área protegida, a fin de que no se sacrifique un derecho sobre otro.

Todo ello dentro de un entorno adecuado que facilitaría la educación concertada con alternativas sostenibles de conservación del medio ambiente dentro de la comunidad, situando a los menores y a la comunidad en general en una posición satisfactoria, donde se garantice la conservación del manejo de la naturaleza. Con esto se mantienen los lineamientos de protección de los recursos naturales, proyectando al aula como un modelo de guía integral de educación ambiental armonizada con los proyectos educativos ambientales en pro de la protección de la zona protegida. Constituyéndose, entonces, un entorno adecuado que facilite tanto la educación y variadas alternativas sostenibles de conservación del medio ambiente para la comunidad en general, como la participación activa de los padres de familia, los niños y niñas, las entidades territoriales y otros agentes responsables en la protección del medio ambiente.

En ese orden de ideas, cumplido el anterior cometido, es de resaltar que cualquier intervención adicional a lo inicialmente pactado que genere impacto en el medio ambiente, debe contar con la respectiva licencia ambiental, donde se otorgue la autorización para poder cumplir con el propósito constitucional de proteger este tipo de reservas, ello en procura de evitar cualquier impacto sobre esta zona protegida. En este sentido las

autoridades locales deberán brindar todos los medios necesarios para alcanzar las pautas exigidas por las autoridades ambientales, a fin de concretar un plan que permita cumplir con el servicio educativo dentro del área protegida, que se acomode a las necesidades de sus habitantes en armonización con el medio ambiente, conforme a las disposiciones legales correspondientes.

En caso de que la licencia ambiental no sea otorgada y ante la necesidad de brindar una educación bajo los estándares de salubridad y accesibilidad, se deberá conformar un grupo interdisciplinario donde actúe las directivas de la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena, sede Juan León, el sistema de Parques Naturales Nacionales, la Secretaría de Educación del Meta, el Municipio de La Macarena y las familias de los menores de edad a fin de concretar un plan de reubicación de los menores que implique cumplir con el servicio educativo en otro sector que no se parte del área protegida y que se acomode a las necesidades de sus habitantes, conforme a las disposiciones legales correspondientes. Máxime cuando el municipio de La Macarena cuenta con 8 sedes educativas, 7 de las cuales son rurales.

Todo lo anterior encuentra sustento ante la necesidad impostergable de mejorar las condiciones de vida de la población que habita ese sector, en orden a garantizar la restauración de las áreas protegidas y poder brindar un servicio educativo con un componente de accesibilidad adecuado, en procura de alcanzar un desarrollo vital que propenda a la conservación de la diversidad biológica y el mantenimiento de los procesos ecológicos y culturales necesarios para el desarrollo del ser humano.

7.3. Finalmente, ante lo expuesto por el Rector del Colegio, alusivo a la necesidad de crear un convenio ambiental, a través de un proceso educativo en el que los niños y niñas se conviertan en “cuidadores ambientales y protectores del sistema hídrico y los recursos naturales renovables”, en concordancia con lo señalado en el literal C del artículo 332 del Decreto 2811 de 1974, donde se señala como actividades permitidas en el Parque las relacionadas con la educación en lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas, encuentra la Sala necesario que se generen este tipo de espacios, para que la comunidad se acerque a la protección y conservación de un medio ambiente sano, en tal medida se dispondrá que las directivas de la institución

educativa Nuestra Señora de La Macarena, sede Juan León y el sistema de Parques Naturales Nacionales generen, dentro del plan de estudios, un programa dirigido a promover el manejo medio ambiental.

En orden a lo expuesto, la Sala de Revisión confirmará la decisión adoptada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la protección del derecho fundamental a la educación de los accionantes, pero bajo los lineamientos sentados en esta decisión.

Sin que se deje de lado por parte de las autoridades locales la necesidad de iniciar planes tendientes a reubicar a los menores de edad en otro centro educacional en el cual se les puedan brindar el servicio educativo en condiciones dignas.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la decisión adoptada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la protección del derecho fundamental a la educación.

Segundo.- ORDENAR a la Gobernación del Meta, la alcaldía Municipal de La Macarena y el Instituto del Desarrollo del Meta, que previo a la realización de cualquier obra en la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena, sede Juan León, gestione la respectiva licencia ambiental que permitan articular el plan de manejo del área protegida.

Tercero.- ORDENAR a la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena, sede Juan León, el sistema de Parques Naturales Nacionales, la Secretaría de Educación del Meta, el Municipio de La Macarena y las familias de los menores de edad, que en caso de no se otorgue la licencia ambiental para construcción de plantas de tratamiento para agua potable y residuales, conformen un grupo interdisciplinario, a fin de concretar un plan de reubicación que permita cumplir con el servicio educativo en otro sector que no sea parte del área protegida y que se acomode a las necesidades de sus habitantes, conforme a las

disposiciones legales correspondientes.

Cuarto.- ORDENAR a las directivas de la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena, sede Juan León y el sistema de Parques Naturales Nacionales, que dentro de los dos (2) meses siguientes a esta decisión inicien los trámites necesarios para que, dentro del plan de estudios, se cree un programa dirigido a promover el manejo medio ambiental relacionado con la utilización y conservación de valores ambientales existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas.

Quinto.- Líbrese por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Artículo 50.- De la Licencia Ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

[2] En intervención en sede de revisión el Instituto del Desarrollo del Meta informó que ante las constantes suspensiones se procedió a adelantar los trámites de liquidación del contrato.

[3] Las condiciones de procedencia de la tutela en este tipo de situaciones han sido examinadas, entre otras, en las sentencias T-1451 de 2000, SU-1116 de 2001, T-661 de 2012, T-814 de 2012, entre otras. De acuerdo con la síntesis efectuada en la sentencia SU-1116 de 2001, y reiterada en posteriores decisiones: “[P]ara que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea ‘consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo’. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y ‘no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza’”.

[4] Ley 74 de 1968.

[5] Ley 12 de 1991.

[6] Ley 51 de 1981.

[7] Ley 16 de 1972.

[8] ARTÍCULO 41. OBLIGACIONES DEL ESTADO: (...) 2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia. // 3. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos. //17. Garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en

instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos. (...) 18. Asegurar los medios y condiciones que les garanticen la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación.

ARTÍCULO 42. OBLIGACIONES ESPECIALES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS. Para cumplir con su misión las instituciones educativas tendrán entre otras las siguientes obligaciones: 1. Facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo y garantizar su permanencia.// 2. Brindar una educación pertinente y de calidad.// 3. Respetar en toda circunstancia la dignidad de los miembros de la comunidad educativa. (...) 5. Abrir espacios de comunicación con los padres de familia para el seguimiento del proceso educativo y propiciar la democracia en las relaciones dentro de la comunidad educativa. (...) 10. Organizar actividades conducentes al conocimiento, respeto y conservación del patrimonio ambiental, cultural, arquitectónico y arqueológico nacional.

ARTÍCULO 43. OBLIGACIÓN ÉTICA FUNDAMENTAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS. Las instituciones de educación primaria y secundaria, públicas y privadas, tendrán la obligación fundamental de garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno respeto a su dignidad, vida, integridad física y moral dentro de la convivencia escolar.

[9] Sentencia T-734 de 2011.

[10] Ver, entre otras, la sentencia T-966 de 2011.

[11] Ver sentencia T-666 de 2013.

[12] Sentencia Corte Constitucional T-002 de 1992

[13] Sentencia Corte Constitucional C-001 de 2001.

[14] Ver al respecto entre otras las sentencias T-1032 de 2000, y C-895 de 2003.

[15] Además de precisar que los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado y de comprometerlo con su prestación eficiente, los artículos 365 y 366 de la Carta Política identifican a la educación como uno de los objetivos fundamentales de la actividad estatal y reconocen su prioridad en la asignación de recursos públicos, a título de gasto social. Ver

sentencia T-743 de 2013.

[16] El Código de Infancia y Adolescencia (L. 1098 de 2006) le impone al Estado la obligación de “garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos”.

[17] La Sentencia C-376 de 2010 declaró exequible el artículo 183 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de que la competencia que le otorgó al Gobierno Nacional para regular cobros académicos en los establecimientos educativos estatales no se aplica en el nivel de educación básica primaria, por ser esta obligatoria y gratuita. En esa ocasión, la Corte recordó que “de acuerdo con los estándares establecidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos relativos a las garantías que se integran al derecho a la educación, “los cobros académicos” a que hace referencia el artículo 67 de la Constitución no pueden ser aplicados en las instituciones educativas oficiales en el nivel de enseñanza primaria, en el cual el acceso a la educación pública debe ser gratuita, sin consideración al estrato socioeconómico. El fallo aclara que el cumplimiento del deber de gratuidad en el nivel de primaria, como mandato de inmediata ejecución, no puede obstaculizar la accesibilidad a otros niveles de educación, ni erigirse en una causa para que afecte el cumplimiento del principio de aceptabilidad, relativo a la pertinencia y calidad de los programas de estudio y los métodos pedagógicos.

[18] Cfr. Sentencia T-743 de 2013.

[19] Sentencia C-760 de 2007.

[20] Ver las sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

[21] Ver las sentencias C-328 de 1995 y C-535 de 1996.

[22] Sentencia C-126 de 1998. Además se sostuvo: “La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y

procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores. La Corte precisó lo anterior en los siguientes términos: “Es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art. 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible. Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad. Y eso sucede en particular con el concepto de que la colonización puede ser predatoria, puesto que, por las razones empíricas y normativas señaladas anteriormente, estos procesos son inaceptables ya que se efectúan en contradicción con los principios ecológicos establecidos por la Constitución. Hoy en Colombia no es legítima una colonización incompatible con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.” (Sentencia C-058 de 1994). Posición reiterada en la sentencia C-595 de 2010.

[23] Sentencia C-431 de 2000.

[24] Sentencias T-254 de 1993, T-453 de 1998 y C-671 de 2001.

[25] Sentencia T-092 de 1993, C-432 de 2000, C-671 de 2001, C-293 de 2002, C-339 de 2002, T-760 de 2007 y C-486 de 2009.

[26] Cft. Sentencia T-411 de 1992.

[27] Declaración de Estocolmo, Considerando 5.

[28] *Ibíd.*

[29] Según la RAE, esquilmarse hace referencia a “Menoscabar, agotar una fuente de riqueza sacando de ella mayor provecho que el debido”.

[30] Corte Constitucional, sentencia C-632 de 2011.

[31] “El respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, párrafo 92

[33] Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland)

[34] La sentencia C-220 de 2011 se aproximó a esta idea a partir del principio de humildad: “El principio de humildad, de otro lado, obliga a comprender que el ser humano es dependiente de la naturaleza, de modo que la naturaleza no puede ser entendida como una simple fuente de recursos dominada por el hombre, sino como un sistema complejo en el que el hombre interactúa con otros agentes y del que depende para vivir. En este contexto, tanto el hombre como la naturaleza tienen valor a la luz de la Carta. Una manifestación de este principio es la introducción del concepto de función ecológica de la propiedad (artículo 58)”.

[35] “el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con ésta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie, estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana”. Corte Constitucional, sentencia C-339 de 2002.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-632 de 2011. Postura en armonía con el constitucionalismo latinoamericano y aborigen que ha demostrado una especial sensibilidad por la “pacha mama”: “En Ecuador y Bolivia, el divorcio político entre el Gobierno y los pueblos indígenas tiene su origen en la contradicción entre una política económica extractivista y el régimen de *sumak kawsay* o *suma qamaña* (“buen vivir”) reconocido en la Constitución, pensado como un esquema de desarrollo alternativo”. Esto, sin embargo, no

impide que las políticas oficiales de estos gobiernos se opongan en ocasiones a los principios que predicán. Ver De Sousa Santos, Boaventura. Derechos humanos, democracia y desarrollo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014. P.82.

[37] Artículo 327. Se denomina Sistema de Parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.

[38] “Por el cual se reglamenta parcialmente: el capítulo V título II parte XIII del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959”.

[39] La norma declarada exequible se encuentra en el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, que prescribe lo siguiente: “Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense “Parques Nacionales Naturales” aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.” (se subraya el aparte declarado exequible)

[40] En este acápite se seguirán los planteamientos establecidos en la sentencia T-282 de 2012.

[41] El Decreto Nacional 1753 de 1994 establece que “un proyecto, obra o actividad incluye la planeación, ejecución, emplazamiento, instalación, construcción, montaje, e ensamblaje, mantenimiento, operación, funcionamiento, modificación, y desmantelamiento, abandono, terminación, del conjunto de todas las acciones, usos del espacio, actividades e infraestructura relacionadas y asociadas con su desarrollo.”

[42] En él se desarrolla lo previsto en el Decreto-ley 2811 de 1974 o Código Nacional de

Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y las leyes 99 de 1993 que entre otras cosas crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental; 165 de 1994 por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y que a su vez declaró exequible la sentencia de constitucionalidad previa C-519 de 1994), además de las relacionadas con el Ministerio encargado de impulsar la política ambiental del Estado (Allí se refiere al Decreto ley 216 de 2003, “por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones”. (Este decreto fue derogado por el artículo 40 del Decreto 3570 de 2011 y el artículo 40 del Decreto 3571 de 2011). En él también se determinan las categorías de áreas protegidas que contempla el sistema y que incluye como tales (Área protegida pública. Art. 10. Parágrafo. El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración), “a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales” (artículo 10). Este es definido expresamente (artículo 11), reiterando que pertenece al Sinap y estableciendo que se integra por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974 y por unas competencias diferenciadas entre el Ministerio de Ambiente y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques. Y se precisa en su parágrafo: “La reglamentación de las categorías que forman parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, corresponde en su integridad a lo definido por el Decreto 622 de 1977 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue”. En ese orden se apela al decreto por medio del cual se reglamentaba parcialmente lo relacionado con el «sistema de parques nacionales».

[43] Salvo el caso de los “senderos de interpretación, los utilizados para investigación y para ejercer acciones de control y vigilancia, así como los proyectos, obras o actividades adelantadas por la Unidad de Parques directa o indirectamente para cumplir sus funciones de administración del área o para prestar los servicios a su cargo, que estén previstas en el plan de manejo del área correspondiente, requerirán solamente autorización de la Unidad Administrativa Especial; del Sistema de Parques Nacionales Naturales” (art. 1º del Decreto 500 de 2006, por el cual se modifican los numerales 12 y 13 y el parágrafo 1º del artículo 8º del Decreto 1220 de 2005).

[44] Es el caso del diagnóstico ambiental de alternativas (Ley 99/93 art. 56), que como se observaba en la misma sentencia C-894 de 2003, puede solicitarse al interesado para que

“presente diversas opciones de manejo ambiental, para racionalizar el uso y manejo de los recursos ambientales, y prevenir impactos negativos o compensarlos, comparando los efectos y riesgos inherentes a cada una de las opciones. Presentado el diagnóstico, la autoridad ambiental escogerá una de las opciones, de manera discrecional pero razonable. Seguidamente, el interesado presentará el respectivo estudio de impacto ambiental en relación con la opción escogida. Sobre esta base entonces, se otorgará o negará la licencia, cuando haya lugar a presentar un diagnóstico ambiental de alternativas.”

[45] Ídem.

[46] Así en la sentencia C-035 de 1999, en la que se demanda el artículo 56 de la ley 99 de 1993, por considerar que la “(...) exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas por la autoridad ambiental constituye un trámite innecesario que no garantiza la protección de los recursos naturales y del ambiente y que atenta contra los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, a cuya realización debe apuntar el ejercicio de la función administrativa.”

[47] Vid. Sentencia C-339 de 2002.

[48] Sentencia C-894 de 2003.

[49] Ley 99 de 1993, art.1 (6).

[50] Ver también C-339 de 2002 y C-071 de 2003

[51] Algunos doctrinantes atribuyen la aparición del principio de precaución a tres características evidentes del medio ambiente: “primero, las personas son, en general, propensas a prestar poca atención a cierto tipo de riesgos, ya que algunos daños pueden llegar a ser manifiestos sólo muchos años después de los eventos que los originaron; segundo, los impactos en el medio ambiente pueden ser difíciles o imposibles de invertirse en escalas humanas de tiempo; tercero, recurrir a la política una vez las elecciones están hechas, es con frecuencia inútil, ya que algunas decisiones son literalmente irreversibles en la práctica” D. Uribe Vargas, F. Cárdenas Castañeda. Derecho Internacional Ambiental, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010, p. 194. Citado en la sentencia T-397 de 2014.

[52] Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010.

[53] Artículo 332.- Las actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones: a) De conservación: son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas; b) De investigación: son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; c) De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; d) De recreación: son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales; e) De cultura: son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y f) De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan.

[54] El Decreto Nacional 1753 de 1994 establece que “un proyecto, obra o actividad incluye la planeación, ejecución, emplazamiento, instalación, construcción, montaje, e ensamblaje, mantenimiento, operación, funcionamiento, modificación, y desmantelamiento, abandono, terminación, del conjunto de todas las acciones, usos del espacio, actividades e infraestructura relacionadas y asociadas con su desarrollo.”

[55] “De conformidad con este principio, el intérprete debe resolver las colisiones entre bienes jurídicos, de forma que se maximice la efectividad de cada uno de ellos. La colisión de derechos no debe, por lo tanto, resolverse mediante una ponderación superficial o una prelación abstracta de uno de los bienes jurídicos en conflicto. Esta ponderación exige tener en cuenta los diversos bienes e intereses en juego y propender su armonización en la situación concreta, como momento previo y necesario a cualquier jerarquización o prevalencia de una norma constitucional sobre otra”. Sentencia T-425 de 1995. Posición reiterada en las sentencias T-434 de 2002, C-154 de 2007, T-148 de 2012, T-155 de 2012, T-698 de 2012.

[56] Sentencia C-189/06. Derecho de Propiedad Privada.

[57] Ley 99 de 1993 Artículo 50.- De la Licencia Ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

[58] Sentencia C-035 de 1999.

[59] Cabe advertir que el programa educativo denominado “aulas ambientales”, es un modelo de construcción diseñado concomitantemente por las Corporaciones Autónomas Regionales encargada de administrar las zonas de reserva forestal del orden nacional, que busca compatibilizar el manejo integral de educación ambiental armonizada con los proyectos educativos ambientales encaminados a la protección del área de reserva, riqueza hídrica, cuencas hidrográficas y biodiversidad. No obstante, esta figura aplica como una posibilidad de sacar de un área de reserva forestal, que no se encuentre en un parque natural, una porción de terreno para llevar a cabo el proyecto siempre y cuando: (i) se persigan razones de interés público (ii) se realice en debida forma la solicitud, (iii) tal solicitud se realice a nombre de un ente territorial para que pueda invertir los recursos necesarios para garantizar a los menores residentes el acceso a la educación en condiciones dignas. Situación que no aplicaría en este caso dada la condición de intangibilidad de los parques naturales.

[60] El mencionado proyecto 641 tenía por fin la construcción de: (i) dos módulos de aulas; (ii) dos módulos de alojamientos; (iii) un comedor; (iv) lavandería; (iv) circulaciones exteriores; y (v) plantas de tratamiento para agua potable y residuales.