



PERSPECTIVAS JURÍDICAS DE LA SALUD AMBIENTAL EN COLOMBIA: ¿HACIA EL PLURALISMO JURÍDICÓ? *

Legal perspectives on environmental health in Colombia: Towards legal pluralism?

Ronald Ralf Becerra**

Recepción: 18/4/18. Aceptación: 11/11/18

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v26.a60>

RESUMEN

La salud ambiental es un concepto que surge a mediados de los setenta promulgando una integración del hombre y del medio ambiente en una sola entidad, sin que existieran ecologías distintas. Su evolución en el derecho colombiano inicia con la elaboración de un Código sanitario nacional pero sin embargo posteriormente se fue fragmentando y dispersado por distintos órganos sanitarios y ambientales a nivel nacional y regional. Este documento pretende realizar una descripción histórica y jurisprudencial de la salud ambiental para luego aplicando la teoría pluralista puedan permitirse nuevas aproximaciones del derecho a la salud ambiental.

Palabras clave: salud ambiental, pluralismo jurídico, interlegalidad, Colombia.

ABSTRACT

Environmental health is a concept that emerged in the seventies by adopting an integration of the mankind and the environment in one entity. Thus, different ecologies would not exist. The evolution of environment health in colombian law commences with the enactment of the National Sanitary Code. However, environmental health issues became afterwards fragmented and scattered into the different national and regional sanitary institutions. This document aims

* Artículo producto de la ejecución del proyecto de investigación Perspectivas jurídicas de la salud ambiental en Colombia del Grupo de Investigación Derecho Laboral, Económico y Estado, avalado por la Corporación Universitaria Republicana.

** Doctor en derecho, Universidad de Montreal (Canada). Magister LL.M, International Trade Law, London Metropolitan University. Abogado de la Universidad Libre (Colombia).

to describe the historical evolution and jurisprudence of environmental health in Colombia. Moreover, this article proposes to apply legal pluralism so as to allow new approaches for environmental health.

Keywords: environmental health, legal pluralism, interlegality, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Aunque no es un concepto de amplio conocimiento, la salud ambiental hace parte de algo a lo que estamos expuestos todos los días los seres humanos. Esto puede ser la polución del aire que respiramos, la contaminación del agua que tomamos o de los alimentos que consumimos, entre muchos otros haceres cotidianos. Según las comisiones Lancet (2017), la polución fue identificada como la causa ambiental más importante de muertes prematuras en los seres humanos. De hecho, también se han encontrado gran cantidad de microplásticos en la mayoría del agua embotellada para consumo en 9 países que representan un gran renglón del comercio mundial (Common & Szesto, 2018). Es así entonces como la salud ambiental se define como el segmento de la salud pública que se encarga de evaluar, comprender y controlar los impactos de las personas sobre el medio ambiente y los impactos del ambiente sobre las personas (Moeller, 2011). Empero, ¿cuál ha sido la aproximación del derecho, especialmente el derecho colombiano, al respecto?

Para dar respuesta al interrogante, el principal objetivo de este documento es poner en evidencia la evolución que desde el punto de vista jurídico ha tenido el tema de la salud ambiental en Colombia y proponer al pluralismo jurídico como elemento de coadyubancia para el avance de este tema en la actualidad. El pluralismo jurídico pretende aportar su carácter no-jerarquizador a un sistema político y jurídico burocratizado en sus estructuras. A partir de dicha teoría se puede aplicar la interlegalidad que a su vez permite integrar los distintos saberes (científico, político, legal, vivencial, tradicional, etc) a un mismo asunto. Este documento se aleja de las posiciones meramente positivistas o neopositivistas que se basan en la constitucionalidad y legalidad de las normas para la solución de problemas sociales y jurídicos.

Este documento basado en una metodología histórica de análisis cronológico y contextual describe en su primer acápite la evolución jurídica de la salud ambiental en Colombia desde mediados de los setenta hasta nuestros días. En la segunda sección, el artículo se encarga de mostrar las distintas posturas jurisprudenciales realizando un análisis jurisprudencial y explicando las visiones doctrinales frente a la salud ambiental. La tercera sección realiza

una crítica de la normatividad colombiana en salud ambiental desde sus inicios hasta la actualidad y finalmente, la última sección describe los ejemplos en los cuales el pluralismo jurídico podría servir para abordar de manera más participativa la salud ambiental, cambiando su actual aproximación fragmentada y desarticulada.

RESULTADOS

1. Evolución histórica de la normatividad colombiana frente a la salud ambiental

Los inicios

La salud ambiental se puede indicar como un asunto de interés reciente en el derecho colombiano. Sin embargo, es posible establecer como primeros antecedentes en la legislación colombiana la creación de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC) el 22 de octubre de 1954 bajo la dictadura del gobierno de Rojas Pinilla. La CVC fue pionera de un modelo de organización y administración territorial del medio ambiente y que se difundió en el resto del país (CVC, 2018). Posteriormente, un proceso de consolidación llevó a una armonización entre el desarrollo y la conservación de los recursos naturales, generando una regulación más sectorizada entre la flora y la fauna con la creación del Inderena en 1968 (Salinas, 2010; Perea, s.f.).

Estas iniciativas tibias y algo dispersas de la legislación colombiana en materia ambiental tuvieron un punto de inflexión en los años setenta. Dicha época se caracterizó por una fuerte crisis ambiental. El aumento de los precios del petróleo provocó una crisis energética en los países industrializados, generándose un sinnúmero de foros, debates, conferencias y denuncias en torno a la problemática ambiental. Lo anterior sumado a la publicación del libro *los límites del crecimiento* que llevó a la Declaración de Estocolmo de 1972 (Tobasura, 2003), considerado como un primer encuentro entre la salud ambiental y el derecho intermacional.

Los setentas, la inflexión de la salud ambiental

La Declaración de Estocolmo de 1972 generó el marco para el desarrollo sucesivo de la filosofía en la salud ambiental. Esta declaración introduce el término «medio humano» y hace especial mención a la importancia de la relación del hombre con su medio para mantener su calidad de vida, como derecho fundamental (Arango, 2012). Entre sus principios rectores se destacan el derecho del ser humano a un ambiente sano, el derecho a una razonable calidad ambiental y el derecho de la equidad intergeneracional (Perea, s.f.).

Como consecuencia legal de la Conferencia de Estocolmo, el gobierno colombiano expidió la ley 23 de 1973, la cual estableció al medio ambiente como patrimonio común de los colombianos y se autorizó la elaboración de un Código nacional de recursos naturales renovables y de protección, el cual se dio mediante el Decreto Ley 2811 de 1974 (Perea, s.f.).

Sin ahondar en controversias políticas, el código nacional de recursos renovables no tuvo un norte claro desde el principio a nivel ambiental y su base institucional no fue suficiente para aplicar de manera estructurada y coherente la legislación (Salinas, 2010). El Departamento Nacional de Planeación añade que las medidas coercitivas que existen para la aplicación del código son inocuas y que además la gestión ambiental está muy dispersa en distintas entidades nacionales, generándose conflictos y vacíos legales (Arias, 1991).

Ahora bien, fue la ley 9 de 1979 que con la creación y expedición de un Código sanitario nacional asumió un amplio enfoque de los aspectos que inciden en la salud humana, entre ellos, el medio ambiente (García-Ubaque, García-Ubaque y Vaca-Bohórquez, 2013). Lo anterior se fundamenta *«en la comprensión que el ser humano con su entorno ambiental, es un determinante básico de la calidad de vida y la condición de salud (García-Ubaque, García-Ubaque y Vaca-Bohórquez, 2013, p.57)»*

Este código sanitario nacional (CSN) fue creado en un contexto del Sistema Nacional de Salud -SNS- (Decretos 056 y 350 de 1975). Es decir, que la salud pública se encontraba repartida entre los diversos organismos que integraban el sistema. Integración que para los años ochenta mostró ser un fracaso debido a que cada subsector se desarrolló en plena autonomía, produciéndose desequilibrios e inequidades en el sector (Arroyave, 2006).

No obstante, el CSN fue reglamentando aspectos importantes para la salud ambiental como lo son las emisiones atmosféricas (Decreto 02/82 y 2206/84), el agua potable (Decreto 2105/83) y los residuos líquidos (Decreto 1594/84). Estos fueron durante esta década los soportes para el mantenimiento de la salud ambiental en Colombia (García-Ubaque, Vaca-Bohórquez & García-Ubaque, 2013).

Las reformas de los noventa

Los noventa llegan para realizar profundos y trascendentales cambios al sistema general de salud colombiano. La Cumbre de la Tierra se realiza en Río de Janeiro en 1992, impulsando el programa 21 para alcanzar los principios de desarrollo sostenible (Salinas, 2010). Esto trae consigo para Colombia la introducción de la ley 29 de 1992 que aprueba el Protocolo de Montreal concernien-

te a la protección de la capa de ozono y se da como respuesta por parte de Colombia la creación del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental –SINA- mediante la ley 99 de 1993. Lo anterior se encuentra en conjunto con la reforma al sistema de salud con base en un modelo de aseguramiento a través de la ley 100 de 1993 (García-Ubaque, Vaca-Bohorquez & García-Ubaque, 2013).

Dentro de la ley 100 de 1993 artículo 165 se estableció que el Ministerio de Salud deberá complementar los planes de atención básica del plan obligatorio de salud –POS- con acciones de saneamiento ambiental. Estas acciones son de carácter obligatorio y son financiadas con recursos fiscales. Estas medidas sin embargo no generaron una integración sino por el contrario consolidaron una separación de competencias entre las funciones del ministerio de salud y aquellas del ministerio del medio ambiente en cuanto a la salud ambiental (Agudelo-Calderón et. al., 2016). La mencionada ley 99 de 1993 también prevé esta integración en el parágrafo 1 de su artículo 5, de esta manera: «*en cuanto las actividades reguladas por el Ministerio del Medio Ambiente puedan afectar la salud humana, esta función será ejercida en consulta con el Ministerio de Salud (..)*»

A finales de los noventa se encuentra la ley 430 de 1998. Esta ley introduce la prohibición del ingreso, manipulación o tráfico de residuos peligrosos. No obstante, los próximos diez años marcan un declive de la política ambiental colombiana. Este período se caracterizó por la fusión del ministerio de medio ambiente con el de vivienda y la implementación de políticas neoliberales de reducción de presupuesto que debilitaron la institucionalidad de la política ambiental colombiana (Salinas, 2010). Vale la pena mencionar que Colombia también ha suscrito las convenciones internacionales como el Protocolo de Kyoto con la ley 629 de 2000, el Convenio de Basilea (Ley 253 de 1996), el Convenio de Rotterdam (Ley 1159 de 2007), la aprobación del Plan Nacional de Salud Pública (Decreto 3039 de 2007) y el Convenio de Estocolmo de contaminantes orgánicos persistentes (Ley 994 de 2005 y Ley 1196 de 2008).

Del documento Conpes a la actualidad

Sin perjuicio de lo anterior, para el año 2008 se elaboró el Documento Conpes 3550 que estableció los lineamientos de la política integral de la salud ambiental en Colombia, enfocada en tres componentes: la calidad del aire, la calidad del agua y la seguridad química. El Conpes 3550 de 2008 tuvo como objetivo principal fortalecer las políticas de la salud ambiental promoviendo que las entidades competentes sean dotadas de manera funcional y técnica, así como recomendando un sistema integrado de información y coordinación entre los

diversos sectores. Además, apela a un enfoque «poblacional, de riesgo y de determinantes sociales (Conpes 2008, p. 30).» El citado documento Conpes hace referencia a los pilares del gobierno frente a la salud ambiental destacándose los principios de desarrollo de incentivos económicos, costo-efectividad, la equidad y la coordinación. En virtud de lo anterior, el conpes propone la creación de una estructura que coordine la política de salud ambiental (PISA), la cual fue denominada CONASA, Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental (Conpes, 2008).

En sentido general, el CONPES 3550 de 2008 propone una estrategia fuertemente ambiciosa en la coordinación de la salud ambiental. En materia jurídica, el documento no presenta muchas innovaciones que le otorguen alguna jerarquía. Empezando porque las decisiones y conceptos de la CONASA no se constituyen en actos administrativos y por ende, no son vinculantes jurídicamente (Conpes, 2008). Aunque el documento presenta la armonización de las leyes ambientales como una necesidad no se establece una vía concreta para llegar a ella. De igual forma, el texto señala la justicia ambiental como mecanismo para atacar la desigualdad, sin explicar como se materializa esta en la realidad. Finalmente, el texto resalta la importancia de la participación de la sociedad civil y la acción comunitaria en el debate de la salud ambiental (Conpes, 2008), no obstante, ninguna de éstas goza de representación en la estructura unigubernamental de la CONASA.

Evidentemente, el CONPES se preocupa por un reforzamiento de la gestión administrativa de la salud ambiental, creando el Sistema de Información Unificado de Salud Ambiental (SUISA). Además, el CONPES le da gran relevancia a la intersectorialidad y la institucionalidad en la salud ambiental, temas que se encontraban débiles en la política estatal colombiana (García-Ubaque, Vaca-Bohorquez & García Ubaque, 2013a).

Vale la pena mencionar que en el año 2011 el Distrito Capital de Bogotá formuló una política de salud ambiental, que adopta el modelo de determinación social de la salud (García-Ubaque, Vaca-Bohorquez & García-Ubaque, 2013a). En otras palabras se considera la salud como el resultado de las «*relaciones e interacciones dinámicas entre el individuo biológico, su entorno y sus condiciones de vida en los ámbitos económico, ambiental, cultural y político.*» (García-Ubaque, Vaca-Bohorquez & García-Ubaque, 2013a, p.61) ». De igual forma, en el 2011 también se aprobó la ley 1450, mediante la cual se pone en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Este plan de desarrollo estableció prioridades, entre otras la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático. Como producto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 surgió el Plan Decenal de Salud Pública PDSP, 2012-2021, que incluye entre sus dimensiones prioritarias a la salud ambiental.

2. La evolución doctrinal y jurisprudencial colombiana de la salud ambiental

En sentido general, existen dos visiones filosóficas que han inspirado los lineamientos doctrinales y jurisprudenciales de los asuntos ambientales a nivel mundial y por ende, en Colombia. De un lado, se encuentra la visión antropocéntrica y por el otro, aparece la visión biocéntrica (Bellmont, 2012; Perea, s.f.).

La perspectiva biocéntrica se aparta de los principios generales del derecho ambiental. Este enfoque reconoce a la naturaleza derechos propios (*deep ecology*) y por tanto, esta es concebida como una persona jurídica especial, que no es una ficción del sistema jurídico, sino que por el contrario, su existencia es indiscutible para la subsistencia de la vida en el planeta. Teniendo en cuenta la perspectiva biocéntrica, no es suficiente reconocer la naturaleza como un bien jurídico al servicio de la humanidad sino como un titular de derechos. Ahora bien, esto no termina con el reconocimiento de derechos a la naturaleza sino que implica una igualdad entre todas las especies sin perjuicio de los criterios de utilidad (Acosta, 2012; Gudynas, 2011, Stutzin, 1985; citados en Cruz, 2014).

Esta perspectiva se opone claramente a la visión antropocentrista acogida por gran parte de los sistemas legales occidentales. Bajo el antropocentrismo todas las medidas y valoraciones parten del ser humano. Según esta visión la razón de ser de la conservación del medio ambiente, radica en que a través de esta preservación se protege la vida del hombre. Es decir, que no se acepta la naturaleza como sujeto de derecho. Las valoraciones reposan en el beneficio humano, la instrumentalización y manipulación del entorno (Gudynas, 2011 citado en Cruz, 2014; Perea, s.f.).

Ahora bien, teniendo en cuenta dichos fundamentos filosóficos, Colombia ha estado ampliamente dominado por el enfoque antropocentrista, aunque con algunas leves matices biocéntricos. Situación que se refleja en la jurisprudencia constitucional. Para ello autores como Belmont (2012) y Mesa Cuadros (2010), han realizado estudios jurisprudenciales estáticos, toda vez que el desarrollo jurisprudencial colombiano en derecho ambiental y esto incluye la salud ambiental, no es significativo para determinar que existe una línea jurisprudencial definida en el tema.

Para facilitar la orientación doctrinal y jurisprudencial colombiana de la salud ambiental, el tema debe dividirse entre las posturas jurídicas antes de la Constitución de 1991 y posterior a ella. Es sin duda la Constitución de 1991, la que permite identificar un crecimiento de los cuestionamientos ambientales que anteriormente no se habían planteado. Los preceptos anteriores a la Carta

fundamental de 1991 que se han gestado desde los tiempos del libertador nunca fueron unificados, los mayores avances se produjeron con la ley 23 de 1973, el código de recursos naturales y la ley 9 de 1979 que no muestran ni un enfoque antropocéntrico ni muchos menos biocéntrico del tema ambiental, simplemente traducen los intereses ambientales hacia incentivos económicos para la protección del medio ambiente con sanciones irrisorias para los infractores, aunque se destaca la inclusión de los conceptos de la solidaridad ambiental y la responsabilidad extracontractual en materia ambiental (Escobar, s.f). De otra parte, el Estado pregona la importancia de la participación de los ciudadanos en la problemática ambiental, pero a la vez, se atribuyó el control exclusivo de la política ambiental (Escobar, s.f.). Se puede decir que anterior a la Constitución de 1991 los derechos ambientales se fundamentaban entonces en la salvaguardia de intereses económicos o de derechos de propiedad.

Retomando los apuntes de Belmont (2012), se establece que la Constitución de 1991 irrumpe, aunque como se observará posteriormente con lentas repercusiones, con la tendencia de privilegiar los intereses económicos. Es por ello que la Sentencia T-774/04, estableció en su parte considerativa que los aspectos ambientales pretenden dejar de ser accesorios de los aspectos económicos y patrimoniales, y que éstos son incorporados a la Carta Política en igual jerarquía (Bellmont, 2012). Dijo la Corte Constitucional en Sentencia T-774 de 2004, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda:

La concepción de la Constitución ecológica hace parte integral del estado social de derecho, en esa medida, es un elemento central de sus instituciones, no accesorio. Por ejemplo, a partir de la Constitución de 1991 la función social, y en especial la función ecológica, dejaron de ser «límites» al derecho de propiedad, para pasar a ser elementos constitutivos de este derecho.

En virtud de lo anterior, se destaca en la jurisprudencia ambiental colombiana la doctrina de que la Constitución de 1991 es una Constitución ecológica¹, precepto que ha sido reiterativo en su reconocimiento por parte de la Corte Constitucional en distintas jurisprudencias (Sentencias T-411/92, T-774/04, C-126/98, entre otras).

La Constitución ecológica esbozada por la jurisprudencia colombiana, no es mas que el resultado de un cambio de paradigma entre la Constitución de 1886

1 A propósito del concepto de Constitución ecológica, se afirma que esta supone la concepción del pluralismo jurídico que cuestiona la concepción del Estado-Nación. Afirmación que discutiremos más adelante en este documento. Ver Borrero Navia (2001 p. 60-61).

y la Constitución de 1991, donde el Estado tiene el deber de crear un orden económico, político y social justo. Por esta razón, la Constitución ecológica se conforma por 34 disposiciones de la Carta Política que propenden que el modelo de propiedad privada no puede descuidar su función ecológica y en consecuencia, el interés particular no puede estar por encima de un interés social y colectivo (Sentencia T-411/92).

Bellmont (2012) explica entonces que la Constitución ecológica es concebida desde tres perspectivas según la jurisprudencia constitucional colombiana: la primera, como protector de los bienes naturales presentes en los territorios, la segunda como un derecho fundamental constitucional que tienen todas las personas a gozar del ambiente sano exigible ante cualquier autoridad y tercero, como obligación impuesta a las autoridades y a los particulares frente a la protección ambiental (Sentencia C-126/1998). Estas tres perspectivas se refieren a que los derechos ambientales son reconocidos en Colombia con la finalidad de satisfacer las necesidades del hombre. Es decir, que la noción de Constitución ecológica de la Constitución colombiana está fundamentada en una visión antropocéntrica del ambiente (Bellmont, 2012).

Esta doctrina de la Constitución ecológica ha dado lugar al desarrollo de conceptos como el del desarrollo sostenible y la ecologización de la propiedad, que permite la posibilidad de integrar el crecimiento económico con los de responsabilidad y solidaridad intergeneracional (Sentencia C-339 de 2002). Sin embargo, a pesar de estos avances y de integrar los derechos ambientales al Estado Social de Derecho y la corriente del desarrollo sostenible, en Colombia no se ha llegado a una comprensión del mundo más allá de lo humano, en detrimento de una visión más amplia como la de la ética biocéntrica (Bellmont, 2012), como sucede en la Constitución ecuatoriana (Gudynas, 2010). Esto se contradice con los argumentos utilizados por la Corte Constitucional en Sentencia T-411/92 para sustentar la *ratio juris* de la Constitución ecológica, al utilizar lo dicho por los aborígenes americanos en Seattle, Estados Unidos: «*La tierra no pertenece al hombre, el hombre pertenece a la tierra.*»

La realidad jurisprudencial muestra que en Colombia se mantiene el alto nivel jerárquico de las normas económicas. De esta forma lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia C-228 de 2010, cuando indicó que las normas que integran la llamada Constitución económica tienen importantes efectos en lo referente al juicio de su constitucionalidad (Bellmont, 2012).

Ahora bien, existen algunas jurisprudencias de la Corte que parecerían mostrar avances hacia una visión antropocéntrica débil o quizás biocéntrica. En este particular, la Sentencia T-760 de 2007 contiene un débil elemento biocéntrico al otorgar un reconocimiento a la fauna presente en el territorio colombiano

como parte del ambiente, y al ambiente como sujeto de protección humana. La Corte aparentemente privilegió la protección ambiental sobre el derecho humano. Sin embargo, se puede observar que dicha protección se dio, en cuanto a que no se encontró razón alguna que mostrara la vulneración de un derecho humano a la salud (Bellmont, 2012). Por el contrario, esta decisión muestra una gran influencia de la visión antropocéntrica, puesto que no se tuvo en cuenta del bienestar real de un animal silvestre, sino que se inclinó por los requisitos legales de la tenencia de un animal, aislando lo no humano (Bellmont, 2012).

En el caso particular de la salud ambiental, tenemos que la Sentencia T-154 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, continuó con la línea antropocentrista colombiana. En esta sentencia la Corte sustenta la protección ambiental basada en la vulneración al derecho al ambiente sano conexas a la salud y la vida. Sin embargo, esto desconoce que la naturaleza tenga derechos en sí misma. Agrega la Corte en su doctrina de derechos humanos, que la Corte Constitucional va más allá del cumplimiento de las normas ambientales locales, nacionales e internacionales sino que abraza la salud ambiental dentro del estado social de derecho, apartándose de la postura eminentemente económica de la doctrina de la Constitución de 1886, dijo la Corte que «*la Constitución de 1991 le apunta a un modelo de desarrollo sostenible, en que la actividad productiva debe guiarse por los principios de conservación, restauración y sustitución*» (Sentencia T-154/2013, par. 4.1). De igual manera, la Corte Constitucional reconoce ampliamente la estrecha relación entre la contaminación del aire y del agua y la afectación en la salud humana (Sentencia T-154/2013).

3. Las limitantes de la normatividad colombiana frente a la salud ambiental

Aunque la ley 9 de 1979 por la cual se expidió el Código Sanitario Nacional, incluyó disposiciones que comprendieron la relación del ser humano con su entorno ambiental, se puede destacar que luego de más 35 años de expedida la ley, no se ha logrado alcanzar una visión integradora de cómo las condiciones ambientales son determinantes para la salud humana (García-Ubaque, Vaca-Bohórquez & García-Ubaque, 2013a).

A partir de la Constitución de 1991, las disposiciones legales en materia de salud y ambiente fueron abordadas por el legislador de forma separada. Tanto la ley 99 de 1993 en medio ambiente como la ley 100 de 1993 en materia de salud, carecen de un enfoque multisectorial. Por ejemplo, la ley 100 con una vocación unisectorial, se enfoca esencialmente en la financiación, flujo de recursos y prestación de los servicios de salud. De su parte, la ley 99 incluye el tema de la salud de la población, pero su mayor preocupación es asegurar que los recursos naturales se encuentren disponibles para la humanidad (García-Ubaque, Vaca-Bohórquez & García-Ubaque, 2013b). Es decir, ninguna de las

leyes mencionadas «*contempla de manera explícita el manejo de las interacciones de las poblaciones con su entorno físico y las consecuencias que tiene para la salud*» (García-Ubaque, Vaca-Bohorquez & García-Ubaque, 2013a, p. 60)

Estas disposiciones legales desconocen los principios establecidos en la Constitución Política colombiana, especialmente los artículos 79 y 80, que especifican la participación ciudadana y el desarrollo sostenible como derroteros constitucionales en materia ambiental. De acuerdo a García-Ubaque et. al. (2013b), el modelo de desarrollo sostenible es multisectorial en sí mismo y busca la integralidad de los distintos sectores de la sociedad, más allá de alcanzar objetivos de productividad y desarrollo económico derivados del modelo neoliberal. En este orden de ideas, estos cuerpos legales pueden ser considerados en contradicción con la Constitución, al carecer de un enfoque multisectorial, toda vez que éstas normas no promulgan la búsqueda de espacios de integración entre la salud y el ambiente.

Se puede decir entonces que el derecho de la salud ambiental en Colombia tiene la característica de ser fragmentado. Esta tendencia procura que situaciones puntuales sean atendidas como universos aislados, lo que finalmente evita que se ejecuten acciones mejor integradas (García-Ubaque, Vaca-Bohorquez & García-Ubaque, 2013a). En la práctica esto se ve reflejado en que las acciones de prevención, manejo y control se realicen de manera desarticulada, por parte de las entidades ambientales y sanitarias (Organización Panamericana de la Salud, 2009). Además de la fragmentación, la intervención gubernamental incorporó ajustes para modificar sustancialmente el rumbo de lo que ya se había trazado. (García-Ubaque, Vaca-Bohórquez & García-Ubaque, 2013a). Tal es el caso cuando en Colombia la estructura centralizada del Sistema Nacional de Salud SNS entró en crisis para darle espacio a las reformas privatizadoras y descentralizadoras. Estas reformas de lo que se pudo si acaso haber avanzado, conllevaron a la reducción del rol estatal en las políticas de salud pública, minando así una posible interlegalidad en la salud ambiental (Organización Panamericana de la Salud, 2009).

Anotan los autores García-Ubaque et. al. (2013a), que según la ley colombiana vigente, la salud se concibe como perteneciente al interior del ser humano y el ambiente como algo eminentemente externo a las personas, relacionado especialmente con los ecosistemas, las vías de extinción, etcétera. La ley colombiana se limita entonces a otorgar unas reglas de juego básicas para mantener el *status quo*, que es privilegiar el aprovechamiento económico, sin establecer otras medidas o criterios que refuercen la integralidad entre la salud y el medio ambiente.

De acuerdo a lo examinado por la Organización Panamericana de la Salud (2009), no hay una armonización en los cuerpos legales atinentes a la protección

de la salud ambiental. Un análisis somero a la ley 9 de 1979 permite dilucidar que no existe armonización frente a las competencias de las entidades que ejercen como autoridades ambientales y de salud que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental SINA y el Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSS. Particularmente, se observa que en competencias ambientales, como la del control de transporte de residuos sólidos, son asignadas a entidades sin conocimiento de los aspectos ambientales; como sucede en Medellín, donde la secretaria de tránsito se ocupa de los residuos sólidos (Correa, 2005). De igual forma, también surgen evasivas de las entidades territoriales para asumir la responsabilidad frente un daño ambiental. En el caso que exista un daño, por ejemplo el arrojado de desechos hacia una vía que conduce a un relleno sanitario, no se conoce claridad inmediata sobre la competencia, entre el departamento, el distrito, la corporación autónoma, el gobierno nacional, entre otros (Correa, 2005). Tampoco se evidencia claridad de una comunicación entre las autoridades sanitarias y ambientales.

Caso similar acontece con la ley 99 de 1993, que en su artículo 66 atribuyó las mismas competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales a los Distritos, Municipios y Áreas Metropolitanas cuya población urbana fuere superior a un millón de habitantes (Ruiz, 2014). Aunque esta ley establece un orden descendente de jerarquía para los asuntos ambientales en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, seguido por las Corporaciones Autónomas Regionales y finalizando con los Departamentos, Municipios o Distritos (parágrafo, art. 4 ley 99 de 1993, citado en Ruiz, 2014), existe un fenómeno de dispersión y fraccionamiento de competencias ambientales en Colombia (Velásquez, 2012). Por ejemplo, esto sucede entre el Departamento Administrativo del Ambiente en el Distrito de Barranquilla (DAMAB) y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) donde se presenta un entrave jurídico entre lo que se entiende por ambiente urbano y el de origen global, llevando a que las dos entidades ejerzan una jurisdicción aparente sobre el mismo territorio (Velásquez, 2012).

De acuerdo a la ley 99 de 1993, debe existir una política de correlación y coordinación entre las distintas autoridades ambientales del SINA y otros ministerios (Molina, 2014). Sin embargo, como lo anota Molina (2014) no existe una correspondencia entre los instrumentos y las políticas del sector nacional, regional y local. En lo referente a las instituciones que conforman el SINA la estructura orgánica de cada una de ellas no conserva ninguna uniformidad. A nivel regional, se observa que no hay una articulación con el ministerio de salud. Por ejemplo, las estrategias de coordinación en las corporaciones autónomas están dadas por los consejos directivos que no cuentan con expertos en temas de salud ambiental ni representantes del ministerio de salud. Estos consejos directivos denotan una marcada participación política. Si se observa la

composición de estos consejos directivos, se encuentra un mínimo de 12 integrantes de los cuales al menos 5 están comprometidos en alto grado con la voluntad del gobernador (Molina, 2014). Concluye Molina (2014), que las acciones de las Corporaciones Autónomas están supeditadas a apoyar y a desarrollar el impulso del Plan de Desarrollo Departamental, lo que conlleva a una *«dependencia absoluta entre la voluntad política y la ejecución de la acción ambiental y de la aplicación del principio de autoridad (Molina, 2014, p. 73).»*

Afirma Rodríguez-Becerra (2007, citado en Molina, 2014), que la interrelación entre las autoridades ambientales debe revisarse. El Consejo Nacional Intersectorial no está funcionando y por ende, se cree que lo mismo debe estar pasando entre los sectores salud y ambiente. De igual forma, las Corporaciones Autónomas Regionales deben ampliar su autonomía y contar con un robusto apoyo técnico científico. Lo anterior conlleva a recoger las opiniones de Rodríguez (2014) que evidencian la crisis del SINA. Ella especialmente destaca la falta de trabajo conjunto y coordinado entre las diversas autoridades ambientales y la escasa participación real de las comunidades y otras organizaciones no gubernamentales en los procesos ambientales. Finalmente, de manera elocuente Rodríguez (2014) exhorta a la convergencia de los distintos actores como lo son el Estado, la comunidad, las ONG, la academia y el sector privado para la solución de los problemas del sistema nacional ambiental en Colombia.

En virtud de lo anterior, el derecho colombiano presenta dificultades para poner en marcha de forma armónica la riqueza, el cuidado del ambiente y la salud. Estas tres variables son determinantes para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones (García-Ubaque, Vaca-Bohorquez & García-Ubaque, 2013b). En consecuencia, el gobierno colombiano elaboró el documento Conpes 3550 de 2008, para los lineamientos de una política integral en salud ambiental. Este documento logró por primera vez luego de la reforma estructural de los noventa, una concertación intersectorial entre los sectores medio ambiente y salud. Ahora bien, luego de la instalación de la CONASA, ¿cuál ha sido su impacto, teniendo en cuenta que en materia legal, sus decisiones y conceptos no constituyen actos administrativos ?

El decreto 2972 de 2010 creó la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental –CONASA-. Este decreto en su artículo 3 indica como funciones fundamentales de la CONASA, aquella de constituirse en el punto nodal de articulación intersectorial en materia de salud ambiental. Para llegar a este objetivo, el mismo artículo del decreto mencionado en su numeral 10, se refiere a la promoción de los Consejos Territoriales en Salud Ambiental COTSA. Desde su creación, la CONASA se ha ocupado de la conformación de 35 COTSA desde 2010, así como su acompañamiento y reglamentación. De igual manera, la CONASA durante sus ocho años de funcionamiento ha coadyubado en la

construcción de indicadores del Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental SUIISA y por supuesto, ha contribuido a la formulación de la dimensión de la salud ambiental como una dimensión prioritaria dentro del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (Minsiterio de Salud de Colombia, 2017).

Ahora bien, si bien es cierto que el CONPES 8550 de 2008 ha generado avances en el fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión intersectorial de la salud ambiental, su rol se ha centrado esencialmente en generar normatividad que priorice la salud ambiental y se ha focalizado desde el Estado fundamentalmente para cumplir con los lineamientos de la PISA (Política Integral de Salud Ambiental), así como también seguir las recomendaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y de la OMS (Organización Mundial de la Salud) (Ministerio de Salud de Colombia, 2014). Dichas recomendaciones parecen excluir las orientadas a los modelos de tradiciones indígenas o campesinas, poblaciones que han permanecido en el territorio durante siglos.

Aunado a lo anterior, según lo establecido por el CONPES 8550 de 2008, «*la CONASA tendrá carácter eminentemente asesor para todos sus miembros y las decisiones que se adopten no son obligatorias y por lo tanto no constituirán pronunciamientos o actos administrativos de los miembros que la integren (Conpes, 2008, p. 36)*» De igual manera, se observa en la estructura de los COTSA, que sus decisiones no son vinculantes y que incluso a pesar de su gran esfuerzo por incluir a todos los estamentos involucrados de la sociedad civil, el control decisorio reside unilateralmente en las autoridades de carácter estatal en los distintos niveles y temas. En otras palabras, su misión central es coordinar y servir de puente entre distintos sectores, pero sus decisiones subyacen en una gran incertidumbre jurídica. Por ejemplo, como bien anota el ministerio de salud, no existe obligatoriedad de los sectores por participar (Ministerio de Salud de Colombia, 2014).

El enfoque de la PISA se denomina top down (de arriba hacia abajo). Es decir, la ejecución de sus acciones se hacen desde el nivel central o nacional, y corresponde entonces al nivel local de adaptarse y operativizar los recursos (Ministerio de Salud de Colombia, 2014). Los COTSA tienen autonomía para darse su estructuración y reglamentación, sin embargo, no se observa que tengan otra capacidad decisoria, salvo que para proponer recomendaciones, realizar estudios y darse planes de acción. Esto parece tener asidero en la hipótesis de una jerarquía entre la CONASA y los COTSA, a pesar que se indique que en el caso de la CONASA se plantea un modelo pragmático de Habermas para la toma de decisiones (Minsiterio de Salud de Colombia, 2014), son los COTSA aquellos llamados a enviar reporte a la CONASA en relación con sus funciones y actividades en las mesas de trabajo. A pesar que la intención primordial del

CONPES es la creación de organizaciones fundamentalmente técnicas, no se puede desprender las eventuales decisiones de la CONASA o de los COTSA del contexto político colombiano. Es menester que el próximo documento CONPES de la PISA que se encuentra en construcción, se definan los alcances jurídicos de estos organismos intersectoriales y así evitar los acostumbrados procesos judiciales, que entravarían los avances en la salud ambiental.

4. El pluralismo jurídico como una alternativa para la solución a los problemas de la salud ambiental en Colombia

El pluralismo jurídico es una teoría que reconoce la co-existencia de diferentes órdenes jurídicos que compiten e intentan controlar la regulación, incluyendo los asuntos ambientales internacionales (Teubner, 1997). Esta perspectiva jurídica se sustenta de dos premisas fundamentales, la primera, indica que existe más de un sistema de derecho en un mismo territorio y la segunda, que las leyes no se derivan únicamente del Estado, sino que existen reglas fuera de este sistema que son también fuente creadora de derechos. (Hertogh, 2007).

Esta teoría cuestiona radicalmente los preceptos del positivismo jurídico. El pluralismo jurídico insiste en eliminar la idea de un orden jurídico exclusivo y que por tanto no existe una super-norma impuesta a otros sub-grupos. Aquellos grupos que no son parte de un acuerdo jerárquico tienen la capacidad de producir fuentes de derecho (Griffiths, 1986). En virtud de lo anterior, el pluralismo jurídico, que para sus defensores representa un hecho flagrante, supone el debilitamiento de las facultades soberanas del Estado-Nación. Esta cesión de poderes permitiría a terceros privados de ejercer el control directo y tomar decisiones en los asuntos económicos, sociales y políticos (Tamanaha, 2008).

En este orden de ideas, el pluralismo jurídico permite que actores no-estatales gocen de plena legitimidad y que sus actuaciones sean reconocidas como verdaderos cuerpos legales y por ende, no necesitan de la jurisdicción ordinaria ni incluso la constitucional para su desarrollo, aplicación y verificación. Ahora bien, es pertinente preguntarse, si Colombia ha presentado avances para la aplicación del pluralismo jurídico en temas de salud ambiental o también cuáles serían esos aportes del pluralismo jurídico para el avance de las políticas de salud ambiental.

Aunque el pluralismo jurídico se le reconoce existencia desde la época de las tradiciones orales ctónicas (Glenn, 2004) su capacidad de permeabilizar el derecho estatal se ha puesto en evidencia con la globalización (Sassen, 2008, citado en Griffiths, 2014). En esta globalización del siglo XXI que constituye un enorme intercambio de interacciones y actividades tanto sociales, económicas

como políticas, no solo están inmersos los Estados nacionales, sino que además las ONGs nacionales y transnacionales, los comerciantes legales, las comunidades epistémicas, las redes de autorregulación, las autoridades tradicionales y religiosas así como las comunidades locales (Griffiths, 2014).

En materia ambiental, se han encontrado múltiples ejemplos de pluralismo jurídico. Por ejemplo, se tiene que la Declaración de Río en su párrafo 22 reconoce la gestión ambiental de los pueblos indígenas y convoca a los Estados a estimular su participación. El derecho estatal australiano, también ha reconocido los usos y costumbres y derechos de propiedad de la tierra de los aborígenes australianos, al proferir en el caso *Mabo v. Queensland*² que estos derechos de los aborígenes debían ser respetados y que por tanto no pueden ser modificados por los derechos del Estado soberano, en ese momento, la Corona inglesa (Griffiths, 2014).

En este orden de ideas, fueron los derechos a la tierra, los que introdujeron la cuestión ambientalista al pluralismo jurídico. No obstante, los indígenas rechazan tal planteamiento al considerar que ellos no conceptualizan su entorno dentro del concepto del derecho de propiedad. El concepto de tierra tuvo que ser ampliado y entendido en un sentido mucho más amplio, puesto que abarca la vegetación, los animales, el agua, el aire e incluso el subsuelo. Por ello, en Bolivia, se introdujo el concepto de hábitat, que incluye varios elementos que no se asimilaban dentro del concepto de tierra. El concepto de hábitat, «*responde a la importancia fundamental de la gestión ambiental de los recursos naturales* (Von Benda-Beckmann, 2014, p. 343).» En consecuencia, varios grupos de indígenas en Bolivia han instaurado demandas basados en este concepto de hábitat. También existen casos de aplicación del pluralismo jurídico en Ecuador, donde se ha optado por una aproximación que combina derechos individuales y comunales sobre las tierras. (Von Benda-Beckmann, 2014).

Ahora bien, no son solos los pueblos indígenas quienes se proclaman como los grandes concededores y protectores del medio ambiente, sino que también se encuentran las posiciones de las ONG, las grandes empresas transnacionales, la comunidad científica y el mismo Estado-Nación (Von Benda-Beckmann, 2014). En muchas ocasiones se encuentra que existen contradicciones e intereses disímiles entre los distintos actores. Por ejemplo, no todas las ONG respaldan los derechos indígenas y comulgan con la manera en que éstos utilizan los recursos naturales. Una muestra de ello fue cuando Green Peace promulgó todos los esfuerzos posibles para erradicar la caza de focas, mientras que los grupos Inuit defiendían la caza limitada que ellos practican (Von Benda-

2 Ver Caso *Mabo v. Queensland* (No 2) (1992) 175 CLR 1.

Beckmann, 2014). En virtud de lo anterior, el Estado cada vez más pierde el monopolio de la regulación de los temas ambientales, debido a la envergadura de su impacto y el desconocimiento real de la situación social, cultural y económica de los habitantes del territorio.

La custodia ambiental también es asunto de los Estados, pero estos cada vez están más lejos de ser el único centro de interés, debido al consenso general en que los problemas no se detienen en las fronteras nacionales y que la industria privada tiene su propia responsabilidad. Además, existe una marcada separación entre las agencias encargadas de cuestiones ambientales y las que abordan tópicos indígenas en general, así como de derechos humanos en particular (Griffiths, 2014, p. 329).

Lo anterior advierte un potencial flujo de intereses encontrados, que son apoyados no solo por intereses económicos sino también en que cada actor define su posición desde la óptica que domina, desconociendo así las otras aristas de la realidad. Cuando surgen estas discrepancias, el pluralismo jurídico puede convertirse en una gran herramienta de utilidad para generar el consenso, a través de la internormatividad. La Convención de Cancún de 2010 sobre cambio climático fue ejemplo de ello. En el marco de la Convención, diferentes grupos fueron convocados y por supuesto, diferentes normas para un mismo asunto fueron propuestas. La interlegalidad, al no otorgar ninguna jerarquía, permitió la libre competencia de todos los participantes, teniendo cada uno de ellos el derecho a ser escuchado y que sus argumentos sean traducidos e incluidos en los puntos a destacar. La interlegalidad³ entonces permite al legislador acceder a una visión más amplia al momento de redactar las normas (Pomade, 2012). Esto conlleva a la pregunta de ¿cuales son las aproximaciones hacia el pluralismo jurídico que en materia de salud ambiental se han presentado en Colombia?

Revisando la evolución del derecho de la salud ambiental, estudiado en los acápite anteriores, la llamada doctrina de la Constitución ecológica podría enmarcarse dentro de la teoría pluralista. Una constitución ecológica estaría fundada en un ideario de justicia ambiental, el respeto intergeneracional y de una estructura jurídica-política no jerarquizada, permeable a la dinámica de sus actores (Borrero Navia, 2001, p. 60). En Colombia varias jurisprudencias constitucionales han reconocido esta doctrina de la Constitución ecológica como parte del Estado Social de Derecho (Sentencias T-411/92, T-774/04, C-126/98). Sin embargo, Borrero Navia (2001) asegura que no existen constituciones verdaderamente ecológicas en América Latina. En este sentido, la Constitución

3 Para entender el concepto de la interlegalidad leer los apuntes de Pomade (2012).

colombiana se adhiere al mismo tiempo a instituciones no-ecológicas y prioriza un estilo económico no-ecológico, como por ejemplo lo sería el neoliberalismo. En consecuencia, la Constitución colombiana se aleja de la doctrina ecológica, descartando así posibilidades de evolución pluralista en materia ambiental. Ahora bien, la jurisprudencia ha reconocido en diversas ocasiones la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas, así como los alcances de la explotación de los recursos naturales (sentencia T-380 de 1993; Gutiérrez, 2011), pero también ha manifestado que se encuentra limitada en caso de enfrentarse a bienes o derechos constitucionales (Sentencia SU-510 de 1998; Gutiérrez, 2011).

El Estado Colombiano parece introducir aproximaciones pluralistas en el Documento Conpes 3550 de 2008, al mencionar que la justicia ambiental⁴ debe ser uno de los enfoques prioritarios para abordar los problemas de orden ambiental en Colombia. En sentido amplio, la justicia ambiental es considerada como «la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan (Hervé, 2010, p.17)» Es decir, en esta definición se desprenden elementos claves del pluralismo como lo son «el reconocimiento de la situación comunitaria» y «la participación».

El movimiento de justicia ambiental en los Estados Unidos precisamente nació con un propósito de inclusión de la diversidad y de las organizaciones comunitarias de base. Esto plantea que el Estado Colombiano pretende al menos sobre el papel, un reconocimiento amplio, que en términos de justicia ambiental, implica la valorización de ciertos grupos vulnerables de la sociedad, y a su vez, la valoración de la naturaleza y de los ecosistemas (Hervé, 2010). Como indica Riechmann citado en (Bellmont, 2012) los seres vivos no humanos son también miembros de la comunidad.

Los fundamentos teóricos de esta justicia ambiental se sustentan en la teoría de justicia de John Rawls, la cual concibe la justicia como la distribución justa de los bienes económicos, sociales y políticos (Bellmont, 2012). John Rawls al igual que Habermas sostienen que una sociedad liberal es pluralista y que no es posible que las normas sociales impuestas por doctrinas religiosas o morales sean aceptadas por todos los miembros de una sociedad (Jensen, 2014;

4 La justicia ambiental es considerada como un conjunto de principios y prácticas que aseguran que ningún grupo social soporte « una carga desproporcionada de las consecuencias negativas de operaciones económicas (...) o decisiones políticas (...)». (Borrero Navia, 2003, p. 60).

Hedrick, 2010). Un sistema democrático debe reconocer la variedad de puntos de vista de la mayoría de los ciudadanos políticamente activos, sino ese sistema no permanecerá estable (Rawls, 1996, 38). A pesar de las diferencias entre los dos autores, su pragmatismo a la hora de la toma de decisiones es común e inspirador para la política de salud ambiental colombiana que lo citó directamente: «*como el decisor, la CONASA, (...) se acoge como modelo explicativo el modelo pragmático de Habermas, dado que incluye la conciliación entre lo técnico, criterios y valores políticos, y el diálogo participativo*» (Ministerio de Salud de Colombia, 2014, p.12).

El modelo pragmático para las decisiones de Habermas yace en los principios de su teoría de democracia deliberativa. Habermas considera que las decisiones deben ser el resultado de procedimientos justos y de comunicación clara, produciendo legitimidad y consenso entre los ciudadanos (Eagan, 2016). Habermas estima que un enfoque pragmático se aleja de las decisiones eminentemente técnicas o tecnocráticas, donde se tiene en cuenta los conocimientos y las limitaciones de los expertos, normalmente científicos o profesionales (Barbier et. al., 2013). En cambio el enfoque pragmático propugna el diálogo con la opinión de otros actores sobre la experticia técnica. El enfoque pragmático permite tener en cuenta la retroalimentación, la verificación y las tensiones que se cruzan en el proceso decisorio. Para este fin, es indispensable establecer normas claras de comunicación y reglas de argumentación (Eagan, 2016), cobrando importancia el papel de la interlegalidad.

Dicho esto, podemos indicar que la interlegalidad se convierte en una herramienta por medio de la cual los actores no-estatales tendrían legitimidad de intervenir en la toma de decisiones en materia de salud ambiental. Tal como lo indican Barbier y sus colegas (2013), el ejercicio científico pasa al plano jurídico y político. Esto permite construir en el pluralismo jurídico las llamadas relaciones policéntricas en donde la perspectiva «de arriba hacia abajo» o «de abajo hacia arriba» son cada vez menos claras, dejando atrás una orientación lineal y monocéntrica (Griffiths, 2014). Es decir, la experticia científica no tiene una jerarquía superior y que los saberes de otros actores tienen igual de importancia. Como los saberes tradicionales de los pueblos indígenas, los mismos ciudadanos del común, los líderes sociales, las industrias. Estos saberes y opiniones también convergen con el saber científico y el saber jurídico.

Aunque en Colombia existen algunos ejemplos de la aplicación de la interlegalidad (regla fiscal Ley 1473 de 2011, la política de racionalización de trámites, entre otros), no existen ejemplos concretos en el marco de salud ambiental. Ahora bien, el Consejo de Estado se pronunció en sentencia del 18 de junio de 2015, Magistrada Ponente María Elizabeth García, reconociendo los saberes tradicionales de la hoja de coca de los indígenas y

limitándolos a su venta dentro de su territorio. Esta posición reconcilia distintos puntos de vista demostrando los avances de la interlegalidad en la protección y la construcción de los derechos ambientales (Sentencia No. 11001-03-24-000-2011-00271-00, Sección Primera, Consejo de Estado, Sala contenciosa administrativa).

Como avance hacia una posible aplicación de la interlegalidad en la salud ambiental, se podría anotar el reconocimiento de la Corte Constitucional al río Atrato como sujeto de derechos mediante la Sentencia T-622 de 2016. El fallo ha constituido un avance e innovación jurídica al aplicar ampliamente el modelo ecocéntrico de la filosofía ambiental. Esto permite establecer una comisión de guardianes del río (Resolución 0907 de 2018 del Ministerio de Ambiente), quiénes tendrán la tarea de articular a las comunidades locales con el Gobierno nacional. La sentencia no es solo es novedosa por el reconocimiento de la participación de las comunidades, sino que además otorgó varias tareas al gobierno en aras de salvar el río de su extinción total. Habrá por ejemplo un comisión de revisión de implementación de medidas, entre otros. Esto indica que la deliberación podría ser necesaria para avanzar en lo estipulado por la Corte en su histórico fallo.

Queda finalmente sugerir que la interlegalidad podría ser fundamental para el avance de la prohibición del asbesto en Colombia. La prohibición del asbesto sigue estancada en el Congreso sin que pueda ser efectiva su exclusión jurídica, toda vez que ha sido corroborado científicamente sus efectos cancerígenos (El espectador, 2018). Sin duda, una participación activa de todos los sectores sociales sobre todo del sector gremial con voluntad empresarial surtirá más efectos que los conflictos de intereses del lobby político. Recordemos que la misma industria podría autoregularse y gradualmente acordar una eliminación paulatina del asbesto. Esta acción puede canalizarse mediante consenso y voluntad empresarial. Así serán los empresarios quienes regulen lo que los mecanismos obsoletos de la democracia representativa no han podido. Únicamente después de esto, los legisladores cumplirían con su pacto constitucional, desatándose una serie de negociaciones, donde el gobierno pueda coadyubar a la voluntad empresarial. Por ejemplo, a través de incentivos o alivios presupuestales o también de inversión para la modernización de la industria que utiliza el asbesto. Es decir, hay una transferencia del saber empresarial en conjunto con el saber social para llevarlo a la realidad jurídica y política. Esto evita que las decisiones ambientales se sustenten en la representación de conflictos de intereses que ahogan la voz de otros actores que también gozan de legitimidad en la salud ambiental (población civil, líderes sociales o comunales, las mujeres, la población vulnerable, los indígenas, los sectores gremiales, las ongs, entre otros). Volvemos entonces a Rawls (1996) quien aseguro que la estabilidad

de un pueblo no podrá ser alcanzada sino con el reconocimiento de todos los actores políticos.

CONCLUSIONES

La evolución jurídica de la salud ambiental en Colombia remonta a los años setenta, donde se pudo observar la creación de distintos organismos y cuerpos legales sin que se lograra una verdadera cohesión para la obtención de resultados. Aunado a lo anterior, la jurisprudencia colombiana se ha enfocado eminentemente en la postura antropocéntrica para interpretar los asuntos ambientales. Colombia entonces reconoce la relación entre salud y ambiente, pero como un elemento de la preservación de la vida del ser humano.

En este orden de ideas, las leyes colombianas en salud ambiental precisamente no han logrado armonizarse, toda vez que no existe una visión holística de la salud. Esto se evidencia en el sentido que no se encontró un enfoque multisectorial de la salud ambiental lo que conlleva a la fragmentación y dispersión de competencias en salud ambiental. En consecuencia, las acciones del gobierno y otros actores están desarticuladas.

En un esfuerzo para debilitar la fragmentación, el gobierno de Colombia expide el documento Conpes 8550 de 2008, contribuyendo a un fortalecimiento de la institucionalidad. No obstante, los avances del documento para la salud ambiental parecen restringidos, debido al débil carácter jurídico y político de la CONASA y la monopolizada participación de los gobiernos locales y la administración nacional en los asuntos decisorios.

En medio de esta dispersión y desarticulación, la teoría del pluralismo jurídico utilizando los mecanismos de la interlegalidad podría contribuir a una cohesión más rígida en la salud ambiental en Colombia. La interlegalidad facilita el diálogo entre los distintos discursos sociales por ejemplo aquellos del sector gremial, del sector comunitario y del gubernamental. Estos podrían eventualmente combinar sus saberes para llegar a un consenso y tomar así decisiones ambientales más participativas.

Es evidente que en la práctica podrían existir limitaciones en cuanto a la aplicación de un modelo ciento por ciento pragmático y pluralista en la salud ambiental. No se exploró por ejemplo la posibilidad de un profundo desacuerdo entre los distintos actores de la salud ambiental y la necesidad de llegar a una conclusión cuando eso ocurra. Seguramente la exploración del rol de la interlegalidad en la construcción de la justicia ambiental podría ser un comienzo para resolver las dudas frente a la aplicación del pluralismo jurídico en la salud ambiental.

REFERENCIAS

- Agudelo-Calderón, C.; García-Ubaque, J. C.; Robledo-Martínez, R.; García-Ubaque, C.; Vaca-Bohórquez, M. (2016). Identificación de capacidades en salud ambiental de las autoridades ambientales en Colombia. *Revista Salud Pública* 18, (4), 605-616.
- Arango, B. (2012). Antecedentes de la normatividad ambiental colombiana. *Memorandos de derecho* (3). 95-102.
- Arias, J. (23 de septiembre de 1991). La cuestión ambiental. El tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-159503>
- Arroyave, I. (Febrero de 2006). La prestación de servicios de salud en Colombia. De la caridad pura a la facturación rasa. Periódico El Pulso. Recuperado de <http://www.periodicoelpulso.com/ediciones-antteriores-2018/html/feb06/debate/debate-01.htm>
- Barbier, M. *et al.* (2013). Hacia un enfoque pragmático, ecológico y político de la experticia. *Revue d'anthropologie des connaissances*. 7, 1. I- XXIV. doi: 10.3917/rac.018.i
- Bellmont, Y. (2012). El concepto de justicia ambiental: Reflexiones en torno a la jurisprudencia constitucional colombiana del siglo XXI. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/8706/1/905060.2012.pdf>
- Borrero Navia, J. M. (2001). Derecho ambiental y cultural legal en América Latina. Recuperado de <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/26899-26901-1-PB.pdf>
- Common, D. & Szesto, E. (14 de marzo de 2018). Microplastics found in 93% of bottled water tested in global study. CBC Noticias. Recuperado de <https://www.cbc.ca/news/technology/bottled-water-microplastics-1.4575045>
- Consejo nacional de política económica y social CONPES. (2008). Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química. (Documento 3550). Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/conpesagua/3550%20-%202008.pdf>
- Cruz E. (2014). Del derecho ambiental a los derechos de la naturaleza: sobre la necesidad del diálogo intercultural. *Jurídicas de la Universidad de Caldas* 11 (1), 95-116.
- CVC Corporación autónoma del Valle del Cauca (2018). Así nació la CVC. Recuperado de <https://www.cvc.gov.co/acerca-de-cvc>

- Eagan, J. (2016). Deliberative democracy. Recuperado de <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy>
- El Espectador (8 de noviembre de 2018). Prohibición del asbesto sigue estancada en el Senado. Diario El espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/prohibicion-del-asbesto-sigue-estancada-en-el-senado-articulo-822642>
- Escobar G. (s.f). Historia de la legislación ambiental en Colombia. Recuperado de <https://fr.calameo.com/books/0003665535fdcd838e765>
- García-Ubaque, C., García-Ubaque, J.C. & Vaca-Bohórquez (2013a). Evolución del marco normativo de la salud ambiental en Colombia. *Revista Salud Pública* 15 (1), 56-65.
- García-Ubaque J. Vaca M & García-Ubaque C. (2013b). Determinación ambiental de la salud: un reto para Colombia. *Revista Salud Pública* 31, (supl 1), 111-115.
- Glenn, P. (2004). *Legal traditions of the world*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Griffiths, A. (2014). *En búsqueda del pluralismo jurídico: el poder de los paradigmas en un mundo global*. En: Pluralismo jurídico e Interlegalidad. Textos esenciales. Guevara Gil, A. & Gálvez Rivas, A. (Eds.) Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Griffiths, J. (1986). What is Legal Pluralism? *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 18 (24). 1-55. doi: 10.1080/07329113.1986.10756387
- Gudynas, E. (2010). La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. *Tabula Rasa* 13, 45-71.
- Gutiérrez, M. (2011). Pluralismo jurídico y cultural en Colombia. *Revista de Derecho del Estado* 26, 85-105.
- Hertogh, M. (2007). *What is Non-State Law? Mapping the Other Hemisphere of the Legal World*. En J. van Schooten & J.M. Verschuuren (Eds.), *The State Legislature and Non-State Law*.
- Hedrick, T. (2010). *Rawls and Habermas. Reason, pluralism and the claims of political philosophy*. Standford, California: Standford University Press.
- Hervé, D. (2010). Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. *Revista de Derecho (Valdivia) Universidad Austral de Chile* XXIII, 1. 9-36.

- Jensen, K. (2014). Two pragmatisms Habermas and Rawls on justice. Recuperado de http://static-curis.ku.dk/portal/files/113411643/PragmComm_Jensen_2014.pdf
- Las comisiones Lancet. (2017). The Lancet Commission on pollution and health. The Lancet 391, 462-512. doi: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32345-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32345-0)
- Mesa Cuadros, G. (2010). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el estado ambiental de derecho*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Salud de Colombia. (2017). Boletín P y P No. 1 Dirección de Promoción y Prevención. Publicación digital de la educación para la salud. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/boletin-pyp-No.1-2017.pdf>
- Ministerio de Salud de Colombia. (2014). Documento técnico de avances de la Política Integral de Salud Ambiental, el CONPES 3550/2008 y los Consejos Territoriales de Salud Ambiental-COTSA. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/documento-tecnico-avance-pisa.pdf>
- Moeller, D.W. (2011). *Environmental Health*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Molina, A. (2014). Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental. Un análisis desde la política pública. Recuperado de <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/84/Las%20autoridades%20del%20sistema%20nacional%20ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización Panamericana de la Salud OPS. (2009). Formulación de políticas intersectoriales. La experiencia del CONPES de Salud Ambiental. Recuperado de: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publicaciones-ops-oms-colombia&alias=1289-formulacion-politicas-conpes&Itemid=688
- Perea, F. (s.f.). Legislación básica ambiental. Recuperado de http://colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/articles-178898_archivo.doc
- Pomade, A. (2012). Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement. *Revue Interdisciplinaire d'études juridiques*, 68 (1), 85-106.
- Rawls, J. (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Rodríguez, G. A. (28 de abril de 2014). El sistema nacional ambiental quedó reducido a una utopía. La silla vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-sistema-nacional-ambiental-queda-reducido-una-utopia-47232>

Ruíz, P. (2015). Colisión de competencias entre la Corporación Autónoma Regional y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB). En *Justicia*, 27, 73-98. <http://doi.org/10.17081/just.3.27.321>

Salinas, J. (2010). *La política ambiental y su institucionalidad en Colombia*. Recuperado de https://huespedes.cica.es/gimadus/20/07_john_alexander_salinas_mejia.html

Tamanaha, B. (2008). Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to

Global. *Sydney Law Review*, 30 (3), 374-411.

Teubner, G. (1997). *Global Bukovina: Legal pluralism in the World Society*. En Teubner, G. (Ed.). (1997). *Global Law without State*. Aldershot, Reino Unido: Dartmouth Publishing.

Tobasura, I. (2003). El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente. *Ecología política* (26). 107-119.

Universidad de Medellín. (2005). *Probleáticas generadas por el indebido transporte de residuos sólidos al relleno sanitario «La Pradera»*. En Lorenza Correa Restrepo (Ed.) (2005). *Clínica jurídica de interés público ambiental I*. Medellín, Colombia: Sello editorial Universidad de Medellín.

Velásquez, C. J. (2012). Conflicto de competencias en el ejercicio de los asuntos ambientales urbanos en el Área Metropolitana de Barranquilla. *Revista de Derecho Universidad del Norte, Edición especial*. 156-188.

Von Benda-Beckmann, K. (2014). *La protección del medio ambiente y los pueblos indígenas: una alianza engañosa*. En *Pluralismo jurídico e Interlegalidad. Textos esenciales*. Guevara Gil, A. & Gálvez Rivas, A. (Eds.) Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Jurisprudencia

Australia

Mabo vs. Queensland [N° 2] (1992) 175 CLR 1.

Colombia

Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-24-000-2011-00271-00, Sección Primera, Sala contenciosa administrativa. 18 de junio de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-622 de 2016.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-154 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-228 de 2010.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2007

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-774 de 2004.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-339 de 2002

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 1998.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-510 de 1998.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-380 de 1993.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-411 de 1992.