



Autor: Jenaro Mejía Kintana
Título: Mujeres y hombres de tierra
Técnica: Mixta sobre papel kraft
Dimensión: 52 x 30 cm
Año: 2005

LA DESCENTRALIZACION COLOMBIANA EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)*

* El presente artículo es producción académica del Proyecto de Investigación: “Perspectiva Jurídico – Andina del Territorio Colombiano”, el cual inició en abril de 2011 y finalizó en febrero de 2012, en el marco de la línea de investigación: “Estado, Derecho y Territorio”, realizado con el apoyo estructural y financiero de la Universidad Libre, Sede Bogotá, Colombia.

Fecha de recepción: marzo 13 de 2012,
Fecha de aprobación: 5 de junio de 2012.

LA DESCENTRALIZACION COLOMBIANA EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

*Carolina Blanco Alvarado***

RESUMEN

Este artículo pretende examinar en el marco de la descentralización administrativa colombiana, algunas consecuencias jurídicas del Derecho Andino de la Integración en el Derecho Interno. Lo anterior en razón a que Colombia ha transferido el ejercicio de algunas competencias estatales a la Comunidad Andina, configurándose dicha Organización Internacional como centro de poder alternativo y concurrente al Estado colombiano, lo que ha generado como consecuencia que el centro de gravedad de producción normativa se desplace de manera compartida con la Comunidad Andina.

Palabras clave: Descentralización, Derecho Comunitario Andino, Comunidad Andina

THE COLOMBIAN DECENTRALIZATION IN THE ANDEAN COMMUNITY FRAMEWORK (CAN)

ABSTRACT

This article aims to examine in the context of administrative decentralization in Colombia, some legal implications of Andean Integration Law in Domestic Law. This for the reason that Colombia has transferred the exercise of some state powers to the Andean Community, International Organization such as configuring alternative power center and concurrent to the Colombian State, which has subsequently generated the center of gravity of production rules are move on a shared basis with the Andean Community.

Key words: Decentralization, Andean Community Law, Andean Community

** Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Magister en Derechos Fundamentales – Universidad Carlos III de Madrid, España. Especialista en Derecho Constitucional- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Especialista en Derecho Administrativo – Universidad del Rosario – Bogotá, Colombia. Docente - Investigador de la Universidad Libre – Bogotá. Docente de la Universidad Santo Tomas – Bogotá. Docente de la Universidad Católica – Bogotá. Cel: 3125843118. Tel: 6126430. Correo Electrónico: carolinablancoalvarado@hotmail.com, rblanco@unilibre.edu.co

LA DESCENTRALIZACION COLOMBIANA EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

INTRODUCCION

En la actualidad se cuestionan la soberanía estatal y las bases sobre las que el Estado se ha sustentado históricamente, lo que ha generado incertidumbre sobre el papel de las instituciones nacionales y su eficacia a la hora de resolver problemas globales. Dicha circunstancia ha dado lugar a una nueva perspectiva del concepto de soberanía, en la que los organismos internacionales cobran importancia, permitiéndose que los mismos puedan vincularse en terrenos antes reservados exclusivamente a las políticas nacionales, con el fin de sanear el déficit de credibilidad que padecen los gobiernos nacionales (Luces y sombras..., 2002). El impacto que la globalización tiene sobre la propia estructura estatal afecta, como es evidente, a su organización institucional y provoca una crisis del principio de soberanía que, de una u otra forma, se traduce a nivel interno también en forma de crisis de legitimidad. A medida que se intensifican los intercambios y se avanza en el desarrollo de la interdependencia de los Estados, la globalización hace emerger nuevas fuentes de normatividad, nuevos actores jurídicos, cuya producción normativa, diversa, plural y flexible, colisiona con los esquemas clásicos de la positividad estatal. Es en el referenciado contexto en que los procesos de integración adquieren relevancia y como consecuencia de ello, la cesión en el ejercicio de competencias propias del Estado, se justifica (Campuzano, 2010, a).

Múltiples son las reflexiones que suscitan los procesos de integración y globalización sobre el Derecho en general. Una reflexión, fundamento de las presentes páginas, es la distribución de competencias entre la Comunidad Andina (CAN) y el Estado colombiano, en el marco de las atribuciones asignadas a las entidades descentralizadas colombianas.

La incorporación de Colombia a la Comunidad Andina plantea aspectos de reflexión relacionados con la repercusión en el proceso andino de integración de las competencias descentralizadas de dicho Estado. Al respecto es pertinente anotar que desde la perspectiva del ordenamiento comunitario, el modelo de organización descentralizado es indiferente. En todo caso, la responsabilidad de Colombia queda comprometida cuando sus entidades descentralizadas no cumplen con la normativa

andina; en otras palabras, ante la Comunidad, el Gobierno central es responsable del cumplimiento íntegro y dentro de los plazos previstos por la normativa comunitaria, de la legalidad comunitaria. Es por lo anterior que se ha afirmado que el principio de responsabilidad, en el ámbito comunitario de los Estados miembros, genera una disfunción en la dinámica de los sistemas de organización descentralizados; solamente una cooperación entre la autoridad central y las distintas autoridades descentralizadas puede garantizar una correcta información y un adecuado cumplimiento de las prescripciones comunitarias (García, 1998)

DESCENTRALIZACION Vs INTEGRACION ANDINA

En la medida en que un Estado unitario, como el colombiano, cede el ejercicio de competencias internas a instancias supranacionales, parecería que a las entidades descentralizadas no les queda otra opción que la de adoptar las medidas necesarias para garantizar la ejecución del derecho supranacional. Los actos comunitarios se convertirían, pues, en disposiciones de aplicación general y obligatoria para dichas entidades. Sin embargo, se observa, que a pesar de la citada teórica regla general, la descentralización del Estado colombiano afecta la implementación de la normativa andina en el ordenamiento jurídico interno. En consecuencia, el sistema de organización administrativo descentralizado del Estado colombiano, dificulta la ejecución de las Decisiones y Resoluciones emitidas por los Órganos e Instituciones con capacidad normativa de la Comunidad Andina, lo cual afecta el avance del proceso de integración andino.

Las principales causas a lo afirmado anteriormente, son las siguientes:

- La existencia de autonomía técnica, administrativa y presupuestal, que conlleva la descentralización administrativa; ya que dicho sistema de organización *“permite el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”* (Rodríguez, 1998); y la inexistencia en el ordenamiento jurídico interno de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) de canales que permitan contextualizar las Decisiones y Resoluciones que conforman el Derecho Comunitario Derivado, con el sistema de organización administrativo descentralizado.
- La existencia de competencias limitadas por instrumentos de derecho interno, a la Comisión Andina, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Secretaria General de la CAN, lo cual restringe la supremacía y aplicación directa de la normatividad andina. Dicha circunstancia obedece,

entre otros aspectos, a factores de orden constitucional que a continuación se proceden a enunciar esquemáticamente: i) La Carta Política colombiana no prevé un soporte constitucional claro y expreso para que el Estado pueda ceder el ejercicio de parte de su soberanía a la Comunidad Andina (CAN); ii) los tratados internacionales que crean los compromisos y las instituciones que garantizan las finalidades propias del proceso de integración andino, jurídicamente no tienen una trascendencia mayor que los tratados internacionales en otros campos (Palomares, 2008); iii) ausencia en el Ordenamiento Jurídico Andino de principios propios e independientes al del Derecho Internacional que permitan el desarrollo adecuado de las finalidades propuestas al proceso de integración andino (Diez-Hochleitner, 1998); iv) ausencia de disposiciones constitucionales que reconozcan la supremacía de la norma comunitaria derivada andina y su aplicación directa; v) ausencia en el ordenamiento colombiano de una técnica expresa de incorporación para los actos de organizaciones interestatales (Plata & Yepes, 2009), y para el caso en particular, de las Decisiones y Resoluciones de los Órganos e Instituciones de la Comunidad Andina (CAN) con capacidad normativa.

Al analizar el fenómeno de la descentralización administrativa colombiana en el contexto de la Comunidad Andina (CAN), resulta procedente afirmar que dicho fenómeno no permite el avance del proceso de integración andino por los factores que a continuación se proceden a enunciar:

1. **Crisis del Proceso Andino de Integración:** La Comunidad Andina evidencia una crisis que no puede circunscribirse a aspectos de orden exclusivamente económico; en todo caso y a pesar de ello, dicha Comunidad sigue existiendo como una propuesta de integración de los Estados que la conforman.

La Doctrina cuando analiza a la Comunidad Andina (CAN), por regla general, lo hace desde la perspectiva económica y en este sentido, enmarca la crisis de dicha Organización, desde la referenciada perspectiva. Al respecto, se considera que antes de debatir sobre la integración económica en la Comunidad Andina, es necesario analizar si los Estados andinos están preparados política, social y jurídicamente, para asumir la referenciada integración. Lo anterior como quiera que para lograr la efectividad de una integración económica en los países andinos, es necesario que los mismos, estén preparados política, social y jurídicamente para asumir los retos de la integración económica andina.

Por regla general, se ha considerado que el motivo de la crisis de un proceso de integración obedece al debilitamiento de la corriente de intercambio comercial, ello suele ser el fundamento indicador de que los esquemas de integración están en crisis. Este argumento es objetable, porque la reducción del comercio intra-

regional no es causa sino efecto de la crisis. En este sentido, resulta procedente interrogarse ¿cuándo en realidad existe crisis en un proceso de integración? Para efectos de dar respuesta a esta pregunta, podría afirmarse, que la referenciada crisis se evidencia cuando los objetivos del proceso de integración no pueden ser alcanzados, a menos que el esquema sea reformulado sustancialmente, lo que implica modificar o sustituir los objetivos del acuerdo; o cuando la estructura orgánica del esquema de integración no es la procedente. En cualquiera de estas circunstancias (y pudiera haber otras) se está en presencia de lo que podríamos llamar crisis orgánica de los procesos, pues su origen está en la esencia misma de estos, en su concepción y conformación, y no en situaciones o factores económicos (Guerra, 1997, pp. 32, 33)

Es por lo anterior que se considera que el fundamento de la crisis del proceso andino de integración, no es estrictamente de carácter económico, sino que la referenciada crisis obedece a factores de orden político, social y jurídico, ubicados en un nivel anterior a la integración económica propiamente dicha y que en última instancia se circunscriben a la falta de preparación de los países miembros de la CAN para comportarse en un ambiente de integración andina.

2. Crisis del Imperio de la Ley: La descentralización administrativa supone la existencia de leyes que permitan su operancia. En este sentido, al analizar el marco de eficacia de la ley, se puede constatar que la misma está evidenciando una crisis producida por los principales aspectos que a continuación se proceden a enunciar:

- La existencia de varios patrones de producción jurídica que erosionan gravemente el imperio de la ley. Muchas de las tendencias, movimientos e interacciones que se generan en el contexto de las relaciones económicas transnacionales escapan a todo control; y en este sentido, se va haciendo cada vez más patente la ruptura entre las distintas legalidades nacionales y el espacio de la economía global. Hay un ámbito de las relaciones humanas cuya regulación es difusa, un espacio sustraído de la juridicidad oficial, en el que se mueven día a día los grandes intereses financieros y mercantiles. Es en este sentido en el que resulta procedente afirmar que la globalización económica constituye la muestra más importante de un proceso que no sólo exporta y globaliza el derecho, sino que produce también alteraciones relevantes en el imperio de la ley, debido, en parte, a la interpenetración entre Estados y economías y, en parte, también, a la naturaleza transnacional y extranacional del proceso. El impacto estructural de la globalización sobre el derecho está transmutando la propia dinámica de la normatividad jurídica, alterando drásticamente su configuración y remodelando el marco institucional y legal, en orden a la consecución de modelos

jurídicos flexibles y fácilmente adaptables a la versatilidad de una producción desterritorializada (Campuzano, 2010, b)

- El exceso en las regulaciones jurídicas administrativas, que acaban ahogando y convirtiendo en excepcional el principio de legalidad, lo que genera un caudal desbordado de una normativa concreta y específica de rango no-legal que arrastra a su paso exigencias básicas del propio Estado de Derecho. La consecuencia inevitable de una situación tal es la propia desintegración del principio de legalidad. (Campuzano, 2010, b).
- El exceso de Normativa legal por la tipificación de Colombia como Estado Social de Derecho. El Derecho característico del Estado Social es un Derecho regulativo, teleológico o finalista; que está orientado por la posible incidencia de criterios políticos y profesionales desde el punto de vista de su aplicación y realización, para facilitar un posible ajuste de su contenido a la variabilidad económica, política, social y a criterios de oportunidad. Este Derecho lleva a cabo sus objetivos y fines protectores de la seguridad y del bienestar de las personas desarrollando técnicas preventivas, permitiendo a la Administración anticiparse a los riesgos que los mecanismos espontáneos de la sociedad y la naturaleza o la intervención artificial de los individuos pudieran dar lugar (Galiana, 2003,b)

El desarrollo del Estado Social, con implicación y multiplicación de los aparatos de intervención pública, marca, por tanto, una mutación en la estructura misma del Derecho: las normas jurídicas se conciben más que como normas de comportamiento y de organización, como normas que programan objetivos. Lo anterior genera como consecuencia, dificultades en los procesos de creación y aplicación del Derecho (Núñez, 2009).

Es en el referenciado contexto la generalizada conciencia, de los legislativos de los países andinos, de dos creencias que han actuado en detrimento de la calidad de la ley: la primera, el considerar que su labor será evaluada por la cantidad de proyectos de ley y de las leyes que efectivamente sean sancionados y la segunda, el pensar que solamente con las leyes se solucionan los conflictos jurídicos entre particulares y entre particulares y el Estado. *“La primera consideración ha llevado a una producción excesiva de leyes que han generado gran cantidad de reglamentaciones, propiciando inestabilidad jurídica, imposibilidad de conocer la ley, así esta se repute conocida, leyes producidas en su gran mayoría generales y ambiguas que contienen lagunas insanables gracias en gran parte a la ausencia de armonización y de falta de sistematización en su elaboración”* (Echeverri, 2009, p.11). La segunda consideración, que prevé que toda solución a los conflictos jurídicos entre particulares y particulares y

el Estado, requiere de una ley, desconoce la viabilidad de aplicar, en ciertas situaciones, normas supranacionales, y entre ellas, la reglamentación andina comunitaria.

- 3. Ausencia de Participación de los Órganos Descentralizados en el Proceso de Elaboración del Derecho Derivado Comunitario Andino:** Las dificultades de aplicación del derecho comunitario andino derivado por los órganos descentralizados, se deriva de factores que actúan negativamente durante la fase de elaboración de la normativa andina derivada (Morata, 1987); y para el caso de los Órganos Descentralizados colombianos, ello se percibe por su falta de capacidad de participar en el proceso de expedición de las mismas y a la debilidad político-institucional de las entidades descentralizadas.

Lo anterior, en modo alguno, genera conflictos competenciales entre las entidades descentralizadas y el poder central, cuando éstas invocando la autonomía de sus competencias, hacen caso omiso a la aplicación del derecho comunitario. Es por lo anterior que la descentralización administrativa debe dar pie a la búsqueda de cierta coordinación y cooperación entre el Estado central y las entidades descentralizadas con el fin de asegurar la armonía general en la ejecución del derecho comunitario (Sánchez & Barceló, 2008); circunstancia que hasta la fecha no ha sido canalizada jurídicamente al interior de la Comunidad Andina (CAN).

- En este orden de ideas, resulta recomendable que de conformidad con las competencias asignadas a las entidades descentralizadas, la Agenda de la Comunidad Andina forme parte de su planeación, lo cual implica la necesidad de crear al interior de los órganos descentralizados dependencias que posibiliten una coordinación intersectorial del trabajo propio de la Comunidad Andina y de las entidades descentralizadas.
- 4. Ausencia de Propuestas de Armonización Legislativa en la Comunidad Andina en el Tema de Descentralización Administrativa:** La integración andina puede ser considerada hoy una utopía, pero si se aplicase una matriz de reconocimiento de su necesidad, es indudable que resulta el ideal hacia el cual debemos dirigirnos. Por esa razón la estrategia en estos momentos es lograr hacerla más convergente y en ello desempeña papel de importancia, la armonización del Derecho de los países miembros.

Una de las cuestiones de mayor complejidad en la Comunidad Andina (CAN) es la integración jurídica, como quiera que si se quiere trabajar por el proceso de integración andino, en aras de que éste no se convierta en retórica, se ha de asumir una normativa común que favorezca la consecución de los objetivos del modelo (Prado, 2008).

Para efectos del proceso de integración andino se observa la inexistencia de propuestas de armonización legislativa que logren interactuar a los órganos descentralizados de los Estados miembros de la Comunidad Andina (CAN) con las finalidades propias del proceso de integración andino; en aras de lograr un nivel de implementación óptimo del derecho comunitario derivado. Para lo anterior es necesario que cada uno de los Estados miembros dicten leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las entidades descentralizadas; tarea que hasta la fecha no ha sido adelantada por los Estados miembros.

5. Dificultades en la Aplicación de la Normativa Andina: Al verificar las Decisiones y Resoluciones con carácter vinculante en la Comunidad Andina, se puede constatar que las mismas no producen los efectos deseados, por los aspectos que a continuación se proceden a referenciar:

- *Ausencia de Disposiciones Constitucionales que Garanticen la eficacia del Derecho Derivado Comunitario Andino:* Uno de los dos desafíos a los que se enfrenta el Estado de Derecho, según Ferrajoli, es el que deriva de la pérdida de soberanía de los Estados, por el desplazamiento de las fuentes del derecho fuera de sus confines, y por el consiguiente debilitamiento del papel garantista de las Constituciones Nacionales. Frente a estos procesos, afirma Ferrajoli, la única alternativa frente al ocaso de una integración jurídica e institucional, es la promoción de una integración jurídica e institucional, complemento de la integración política y económica y por lo tanto, el desarrollo de un constitucionalismo sin Estado, a la altura de los nuevos espacios, ya no estatales, sino supra estatales, a los que se han desplazado el poder y las decisiones (Ferrajoli, 2003)

Al verificar el contenido de las Constituciones de los países andinos, se puede constatar que en las mismas no existe fundamento constitucional suficiente para admitir la validez y carácter vinculante de las normas andinas de derecho secundario o derivado, es decir, aquellas que provienen de órganos comunitarios constituidos como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, La Comisión y la Secretaría General. No obstante lo anterior, los Estados andinos, a través de la Jurisprudencia y de la Doctrina, han reconocido las características propias del derecho comunitario al Ordenamiento Jurídico Andino. En todo caso, es pertinente resaltar que la consagración constitucional que admita la validez y carácter vinculante de las normas andinas de derecho secundario o derivado del ordenamiento jurídico andino, permitiría mayor fluidez en la eficacia de las mismas.

De conformidad con las disposiciones constitucionales colombianas, es posible ceder a instituciones comunitarias andinas la regulación de diversos asuntos

que normalmente correspondería regular al derecho interno. En este sentido, el artículo 150.16 de la Constitución Política señala que por medio de tratados internacionales, el Estado puede “*transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados*”. A pesar de lo dispuesto anteriormente, la Carta Política, no prevé qué competencias podrían ser objeto de cesión a la Comunidad Andina (CAN), cómo se efectuaría la respectiva cesión y por cuánto tiempo. Lo anterior en modo alguno, obstaculiza la aplicación del derecho comunitario derivado andino.

De otro lado, ninguna disposición constitucional precisa órganos encargados de vigilar la ejecución de las Decisiones normativas que emita la Comunidad Andina (CAN). Lo anterior genera como consecuencia el que el poder de decisión del gobierno central en las materias comunitarias y la competencia de ejecución de las instancias descentralizadas puedan generar divergencias de interpretación o problemas de coordinación a nivel interno. En este sentido, es pertinente anotar, que la negativa a ejecutar o la ejecución incorrecta por parte de los órganos descentralizados provocaría, sin duda, graves dificultades, en especial, el incumplimiento de los compromisos comunitarios asumidos por la representación estatal.

- *La Ausencia de Jerarquización del Derecho Comunitario Andino:* No existe, al interior del Derecho Andino de la Integración, una materialización del principio de jerarquía normativa. Si bien en un Estado constitucional de Derecho, los principios fundamentales del sistema de normas se encuentra contemplado en la propia constitución; en los Tratados, Acuerdos y Protocolos que conforman el Ordenamiento Jurídico Andino, no hay referencia alguna al principio de jerarquía normativa.

Es por lo anterior que con relación al rango normativo con el cual se incorpora el derecho comunitario andino secundario, aparecen problemas de jerarquía de las normas que no han sido suficientemente precisados. Al respecto, debe hacerse notar que parece lógico que no puedan tener igual rango las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y las Resoluciones de la Secretaría General. En efecto, parece claro que la Decisiones citadas se incorporan al ordenamiento jurídico interno con la categoría de ley, mientras que las Resoluciones parecen tener la categoría de actos administrativos (Rodríguez, 2010).

- *La Tipificación del Derecho Comunitario Andino como Derecho Internacional:* El modelo de la Comunidad Andina parte de la voluntad política de sus Estados fundadores de transferir el ejercicio de algunas competencias soberanas a dicha

Organización Internacional para conseguir objetivos e ideales compartidos. El contenido y el ámbito de estas competencias ha particularizado la condición de la Comunidad (Alcoceba, 2008).

A diferencia de un sistema de cooperación típico de Derecho internacional, un sistema de integración supone la existencia de un interés común de los Estados que lo componen más allá del interés propio de cada uno de ellos. Es en este sentido que la originalidad del derecho de la integración, a este respecto, se encuentra en la introducción de un sistema que supera la tradicional representación única de los Estados, mediante la creación de un aparato institucional que aunque mantiene elementos intergubernamentales típicos de los aparatos institucionales de las estructuras internacionales de cooperación, introduce elementos de autonomía que la distancian de la voluntad de los Estados participantes en el sistema y que se impone jurídicamente a ellos y en el que no existe monopolio de los Estados miembros sino un equilibrio (en ocasiones muy difícil) de intereses (Alcoceba, 2008).

Al analizar la normativa comunitaria andina se puede constatar que en varias oportunidades su contenido no evidencia conexión directa con temas propios de la integración andina, sino con temas propios del derecho internacional, esto es, decisiones que se enmarcan en el ámbito de la cooperación, olvidándose el verdadero sentido del Derecho Comunitario Andino

- *Inexistencia de Claridad en las Competencias de las Entidades Descentralizadas y la Comunidad Andina:* Al analizar el Ordenamiento Jurídico Andino con el Derecho Interno se puede concluir que es difícil determinar las competencias que a cada nivel de gobierno le corresponde adelantar, por lo que el Gobierno Central corre el riesgo que se deje sin aplicación normativa y ejecutiva al derecho comunitario y, por consiguiente, la posibilidad de incurrir en responsabilidad internacional por las obligaciones adquiridas, sin poder justificar su inacción (Amezcu, 2008)

6. Eficacia Relativa del Fenómeno de la Descentralización Administrativa:

El proceso de descentralización puede tener múltiples objetivos. Entre los generales, podríamos mencionar lograr un mayor bienestar social, una administración más eficaz y más próxima a los ciudadanos, o mejorar la legitimidad política de las instituciones aumentando la densidad democrática municipal (Blas, 2008). Todo lo anterior con la finalidad de: i) buscar más gobernabilidad local para conseguir una mayor capacidad y estabilidad a la hora de diseñar e implementar políticas públicas por parte del equipo de gobierno; ii) lograr una administración más eficaz, transparente y próxima con la que se identifique la ciudadanía; iii) lograr un mayor bienestar social y equilibrio territorial;

iv) mejorar la legitimidad política aumentando la densidad y la calidad de la democracia municipal; v) acercar a los ciudadanos el gobierno de la ciudad haciéndolo más cercano y accesible; vi) establecer o/e impulsar espacios permanentes de participación ciudadana

Múltiples objetivos se le han asignado a la descentralización. Tantos que resulta difícil que pueda cumplirlos todos y de manera eficaz. Es en este sentido que a dicho sistema de organización administrativo se le ha conminado a ofrecer respuestas positivas en lo político, lo administrativo, lo fiscal, lo social y lo económico (Estrada, 2006); ¿Se han cumplido estos objetivos y alcanzado tan ambiciosos propósitos? ¿Qué tanto se ha avanzado en su concreción real? En aras de dar respuesta a los citados interrogantes es preciso anotar que del estudio atento de las normas constitucionales, así como de su desarrollo legislativo, se observa que son tantas las limitaciones económicas, administrativas, sociales y políticas, que en rigurosa técnica administrativa no puede hablarse de una verdadera descentralización administrativa en Colombia (Penagos, 1997, p. 111, b). La verdadera descentralización exige eliminar las políticas paternalistas, las limitaciones impuestas por el poder central, las orientaciones impuestas por medio del control de tutela, la coordinación y las políticas centralistas que desconocen la autonomía y la realidad de las entidades descentralizadas.

La Doctrina y la Jurisprudencia han hecho esfuerzos muy loables para armonizar el Estado Unitario con la descentralización que pregona el art 1° de la Constitución, pero la realidad nos lleva a cuestionar la autonomía que debe caracterizar a los entes descentralizados. El excesivo control de tutela que ejerce el poder central implica una velada intromisión en los asuntos de las entidades descentralizadas (Penagos, 1996, a); lo anterior aunado a la crisis de la democracia moderna, que en el fondo es una crisis de la participación, evidencia secuelas en la Descentralización administrativa (Penagos, 1997, p. 140, a).

Si se quisiera esquematizar las principales causales de la crisis de la descentralización se podrían mencionar las siguientes:

- La ausencia de profesionalización de la administración ante la creciente complejidad de las actividades y servicios desempeñados por la misma. La gestión por profesionales de entes descentralizados evita vincular las decisiones sobre el servicio a los vaivenes de la vida política. Con relación al particular, la Dra. Mora prevé: *“Cuando un país alcanza un cierto grado de civilización y su administración un cierto grado de complicación, se impone una organización más desarrollada de los intereses especiales porque el gobierno central y el gobierno local se convierten en objetivo de los partidos políticos, ya que éstos siempre tienen por objetivo la conquista del poder. Los servicios gene-*

rales y los servicios locales sufren en cierta medida de esta lucha de partidos; se producen de vez en cuando cortes bruscos cuando un nuevo partido se pone a la cabeza de los asuntos, es decir, toma la dirección de los servicios. Pues bien, hay servicios particularmente delicados que es deseable poner al abrigo de estas perturbaciones políticas, lo que permite a su personal permanecer estable, se crean tradiciones que no corren el riesgo de quedar interrumpidas, se les permite tener un presupuesto distinto de aquellos que alimentan el conjunto de los servicios generales y locales y escapar así de sus vaivenes. Estos resultados se obtendrán si se ponen a la cabeza de estos servicios autoridades especiales”.(Mora, 2008)

- Ausencia de participación ciudadana en la gestión descentralizada: El sistema de organización descentralizado debe ser un impulso para la participación ciudadana, aunque en muchos casos ésta es sólo nominalmente. Es por lo anterior que la descentralización administrativa debe implicar cinco modalidades que se pueden distinguir y que se deben fortalecer en su interior para que la misma produzca los efectos deseados: la informativa, la consultiva, la co-decisiva, la decisiva, y finalmente, la de cogestión. La función informativa busca que la información pueda circular en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad, y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. En cuanto a la consultiva, los participantes expresan su opinión, la debaten con los respectivos representantes, y buscan el entendimiento y si es posible el acuerdo. En la co-decisiva, en la que existe un compromiso político de que salga adelante un acuerdo compartido entre los diferentes actores; evidentemente el poder político tiene capacidad de veto, pero si lo ejerce es para intentar negociar un nuevo acuerdo que pueda satisfacer al ejecutivo, y finalmente, en cuanto a la cogestión, los participantes asumen responsabilidades de la gestión e implementación. En este caso, lo más probable y conveniente (salvo excepciones que justifican cada experiencia concreta), es que exista un desequilibrio en las responsabilidades del proceso de cogestión entre la administración y la sociedad civil (Blas, 2008)
- La ausencia de contextualización de las Entidades Territoriales con el acaecimiento de nuevos fenómenos internacionales: *“La figura del Estado – nación es históricamente reciente, puesto que corresponde a un desarrollo de tres siglos y medio, desde la formación del Estado westfaliano a partir del Siglo XVII, pero está siendo cuestionada por la actual ola de globalización que incorpora diferentes cambios en lo económico, lo político, lo regional y lo territorial”* (Vieira, 2008, p.220)

Esta situación del papel del Estado fue estudiada por una autoridad de las relaciones internacionales, la británica Susan *Strange*, quien considera *“que*

los Estados están a un paso de convertirse en instituciones huecas por la pérdida de autoridad y de influencia sobre las transacciones económicas al interior de las fronteras territoriales, que buscan más bien ahora aliados comerciales que aliados militares y que comparten su autoridad con otras unidades de la economía y de la sociedad a nivel supranacional y regional” (Strange, 1998, p. 147-148)

En efecto, la lógica estatal del Estado westfaliano se basaba en los atributos de la territorialidad, soberanía y seguridad, los cuales se han visto sacudidos por el contexto de la globalización, donde nuevos actores transnacionales van a tomar el relevo, escapando de las limitaciones territoriales y de la soberanía de los Estados.

Lo anterior se corrobora cuando *“desde la colonia misma hasta la actualidad se han propuesto diversos modelos de regionalización y de ordenamiento territorial en el territorio colombiano; se pueden contar más de 20 iniciativas importantes en los casi 200 años de historia republicana. Esto demuestra por lo menos dos cosas: i) la importancia del tema para la realidad nacional dado su recurrencia y ii) la dificultad para establecer un modelo adecuado que satisfaga los diversos criterios, intereses y expectativas. Además se evidencia un solapamiento o yuxtaposición de diversos modelos de ordenamiento que coinciden sobre un mismo territorio de manera puntual, pero cuyos límites no son coincidentes entre ellas: modelos político administrativos (provincias, departamentos, municipios...) con modelos judiciales (jurisdicciones y distritos judiciales), de planificación (Corpes), económicos (polos de desarrollo, regionalización nodal, zonas económicas especiales de exportación, zonas de integración fronteriza...), electoral (circunscripciones, zonas, puestos), ambientales (Car,s), militares (brigadas), y hasta eclesiásticos (diócesis, parroquias), entre otros. Esto obviamente causa un cierto desorden, descoordinación y fragmentación de la acción sobre los territorios” (Jiménez, 2010, p. 85)*

CONCLUSIONES

La descentralización administrativa en el marco de la Comunidad Andina supone la necesidad de crear propuestas de armonización legislativa y canales de coordinación entre los poderes centrales de los países andinos, las entidades descentralizadas y los competentes órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

La integración andina es un mecanismo pertinente para hacer jaque al proceso de globalización. En otras palabras, la integración andina es un mecanismo que permite a los Estados andinos matizar los efectos del fenómeno de la globalización.

El ejercicio de conceptualizar la integración andina, supone no solamente tener en cuenta aspectos de orden económico, sino aspectos políticos y jurídicos, como quiera que dicha integración ha pretendido desarrollarse desde una perspectiva multifuncional.

Los Estados andinos no se comportan en el marco del proceso de integración andino, y como consecuencia de ello, no están preparados para asumir las consecuencias favorables y desfavorables de la integración andina. Es por lo anterior que resulta de interés iniciar el debate de una reforma institucional a la Comunidad Andina, en aras de que los Estados aprovechen las bondades intrínsecas de un proceso de integración.

REFERENCIAS:

- ALCOCEBA M. (2008). La reorientación estatista del proceso de integración europea, *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas - Núm. 29, Junio 2008*. Documento Extraído el 6 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/51364983>
- AMADO O. (2007). Descentralización: ¿Una Herramienta de Privatización?, en *Revista IUSTA* – Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia. Edición No. 26, Enero – Junio de 2007.
- AMEZCUA L. (2008). Algunas Consideraciones Generales sobre la Aplicación del Derecho Comunitario en España en *Revista Electrónica de Derecho Procesal* (Universidad de Siena) - Núm. 2-2008, Diciembre 2008. Documento Extraído el 26 de Diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/197651553>
- BLAS A. (2008). El reto de la descentralización participativa en el ámbito local. Un acercamiento a los problemas y las disyuntivas en *Democracia participativa y desarrollo humano*. Documento Extraído el 22 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/41020956>
- CAMPUZANO A. (2010, a). *El Pluralismo Jurídico y la Ciencia del Derecho*. Documento Extraído el 10 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/217474465>
- CAMPUZANO A. (2010, b). ¿Está en crisis el imperio de la ley? En *la transición paradigmática de la teoría jurídica*. Documento Extraído el 3 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/217476633>
- DIEZ-HOCHLEITNER J. (1998). *La Posición del Derecho Internacional en el Ordenamiento Comunitario*. Madrid, España.: Mc Graw Hill.
- ECHEVERRI D. (2009). Elementos Básicos para mejorar la calidad de la normatividad andina dentro de la nueva visión estratégica de la CAN, *Revista: Rescate del pensamiento Latinoamericano, Edición VI, Parlamento Andino*.

- ESTRADAL. (2006). La Lenta Agonía de la Descentralización. *Revista Ratio Juris* - Núm. 4, Diciembre 2006
- FERRAJOLI L. (2003). *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*. Madrid, España.: Trotta (pp.22, 23)
- GALIANA A. (2003, a). Hacia un nuevo modelo legislativo del estado de derecho, en La legislación en el Estado de Derecho. Documento Extraído el 5 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/190789>
- GALIANA A. (2003, b). Características de la Ley en el Estado Social, en La legislación en el Estado de Derecho. Documento Extraído el 5 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/190788>
- GARCÍA E. (1998). Constitución Económica y Constitución Territorial Económica. *Revista catalana de derecho público* - Núm. 22, Julio 1998 (España). Documento Extraído el 30 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/63073741>
- GUERRA A. (1997). *La Integración de América Latina y del Caribe: La Práctica de la Teoría*. Ciudad de México, México.: Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México
- JIMÉNEZ W. (2010). Ordenamiento Territorial: Problema Bicentenario en *Revista Diálogos de Saberes* – Universidad Libre. Bogotá, Colombia. Edición No. 33 Julio – Diciembre.
- LUCES Y SOMBRAS..., (2002). Luces y sombras de la globalización: El futuro de los sistemas de bienestar, en *Estudios sobre consumo – Num 61, Abril 2002*. Documento extraído el 2 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/50269809>
- MORA A L. (2008). La Descentralización administrativa en el sector local. Fundamentos conceptuales y análisis comparado en *Descentralización administrativa local y disciplina presupuestaria. Análisis empírico de los grandes municipios españoles*. Documento Extraído el 25 de Diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/52375063>
- MORATA F. (1987). La ejecución del derecho comunitario en los estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico - político, *Revista catalana de derecho público* - Núm. 7, Septiembre 1987. Documento Extraído el 3 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/67881784>
- NÚÑEZ M. (2009). *Estado, Derecho y Religión en Oriente y Occidente*. Documento extraído de <http://vlex.com/vid/65576105>, el 20 de septiembre de 2011
- PALOMARES J R. (2008). Comunidad Andina: Es vinculante el Derecho Comunitario?. *Revista Vía Inveniendi et Iudicandi* - Núm. 5, Mayo 2008. Documento Extraído el 20 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/42489356>
- PENAGOS G (1996, a). *Derecho Administrativo General*, Tomo I, Santa Fe de Bogotá D.C.: Librería del Profesional
- PENAGOS G. (1996, b). Entidades Descentralizadas. Bogotá, Colombia.: Ediciones Librería del Profesional

- PENAGOS G. (1997). *La Descentralización en el Estado Unitario*. Bogotá, Colombia.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- PLATA L & YEPES D (2009). La Naturaleza Jurídica de las Normas Comunitarias. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas - Núm. 31, Junio 2009*. Documento Extraído el 2 de enero de 2011 de <http://vlex.com/vid/66329276>
- PRADO M. (2008). El derecho y su incidencia en el proceso de integración, *Revista Cubana de Derecho - Núm. 31, Junio 2008*. Documento extraído el 3 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/50035540>
- RODRÍGUEZ L. (1998). *Derecho Administrativo General y colombiano*. Bogotá, Colombia.: Temis
- RODRÍGUEZ L. (2010). El Derecho Administrativo frente a la internacionalización del Derecho y en particular frente al Derecho Comunitario, en *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Documento Extraído el 3 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/77329889>
- Sánchez V M & Barceló M. (2008). Relaciones entre el derecho comunitario y los ordenamientos jurídicos de los estados miembros en *Lecciones de derecho de la Unión Europea*. Documento Extraído el 5 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/57861851>
- STRANGE S. (1998). El Estado Hueco, en *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*. Bogotá, Colombia. Carlo Nasi (Edit), Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional
- VIEIRA E. (2008). *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*. Bogotá, Colombia.: Convenio Andrés Bello