

rev.relac.int.estateg.segur.7(2):75-93,2012

LA DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANA EN EL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN*

Carolina Blanco Alvarado**

RESUMEN

En las presentes líneas se pretende lograr una perspectiva general de la descentralización administrativa colombiana en el campo de la integración andina, a través de las competencias de la Comunidad Andina cuyo contenido evidencie relación con las actividades descentralizadas colombianas. Se considerará que la descentralización administrativa colombiana obstáculo en el avance del proceso andino de integración, lo que se corrobora con diferentes fundamentos de orden político y jurídico.

Palabras clave: autonomía de Competencias, Descentralización Administrativa, Proceso Andino de Integración

Recibido: 5 de junio de 2012
Aceptado: 5 de octubre de 2012

* El presente artículo es el resultado de la producción académica del Proyecto de Investigación: "Perspectiva Jurídico – Andina del Territorio Colombiano", en el marco del Grupo de Investigación: "Estado, Derecho y Territorio", realizado con el apoyo estructural y financiero de la Universidad Libre, Bogotá, Colombia.

** Docente e Investigadora de la Universidad Libre, Bogotá. Docente de la Universidad Santo Tomas, Bogotá.
Correo electrónico: carolina.blanco@unilibre.com

DECENTRALIZATION IN THE ANDEAN INTEGRATION PROCESS

ABSTRACT

These lines intend to achieve an overview of the Colombian administrative decentralization in the field of Andean integration; that is, without analyzing each of the Andean Community areas of competence, whose content shows any relation with the decentralized activities in Colombia. The study cited as hypothesis to consider that the Colombian administrative decentralization is an obstacle to the progress of the Andean integration process, which is corroborated by various bases of political and legal order.

Key Words: Autonomy Skills, Administrative Decentralization, Andean Integration Process

DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO ANDINO DE INTEGRAÇÃO

RESUMO

Estas linhas têm como intenção alcançar uma visão geral da descentralização administrativa colombiana no campo da integração andina; isto é, sem analisar cada uma das competências da Comunidade Andina, cujo conteúdo evidencie relação com as atividades descentralizadas colombianas. Este estudo levou à hipótese de considerar que a descentralização administrativa colombiana é um obstáculo para o desenvolvimento do processo da integração andina, o qual será corroborado com diversos fundamentos de ordem político e jurídico.

Palavras-chave: autonomia de competências, descentralização administrativa, processo andino de integração

INTRODUCCIÓN

Uno de los efectos indiscutibles del fenómeno de la Globalización es la disminución del papel del Estado, como consecuencia, en muy buena medida, de la existencia de nuevos poderes (multinacionales o corporaciones transnacionales) forjados al compás del desarrollo del capitalismo y que han adquirido un poder equiparable al del propio Estado y que gobiernan el mundo; entre otras razones porque su poder no se encuentra limitado por fronteras (Núñez, 2009). La disminución del Estado genera reducción de las funciones estatales (Lara, 1999) y cuestionamientos relacionados con la soberanía estatal y las bases sobre las que el Estado se ha sustentado históricamente, e incertidumbre sobre el papel de las instituciones nacionales y su eficacia a la hora de resolver problemas globales.

De acuerdo a ello, se ha desarrollado una nueva perspectiva del concepto de soberanía en la que los organismos internacionales empiezan a desempeñar un papel de importancia, ya que estos empiezan a 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).

Múltiples son las reflexiones que suscitan los procesos de integración en el Derecho. Una reflexión, y que es el fundamento de estas páginas, es la distribución de competencias entre la Comunidad Andina y el Estado colombiano, atendiendo las atribuciones asignadas a las entidades descentralizadas colombianas.

La incorporación de Colombia a la Comunidad Andina plantea aspectos de reflexión relacionados con la repercusión del proceso andino de integración en las competencias descentralizadas de dicho Estado. En este sentido, se pretende examinar en el marco de la descentralización administrativa colombiana algunas consecuencias del Derecho Andino de la Integración en el Derecho Interno. Lo anterior atendiendo a que la Comunidad Andina es un centro de poder político - normativo y alternativo - concurrente al Estado colombiano.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN

Siempre se ha considerado como un dogma el monopolio de la creación del Derecho por parte del Estado; dicho dogma se encuentra en quiebra desde el inicio mismo del proceso de integración andina. El Derecho ya no es creado sólo por los Estados andinos, sino que además de este, y de modo cada vez más intenso y extenso, lo es por parte de entes supranacionales, como la Comunidad Andina (...). Este Derecho, ajeno al Estado, es aplicado directamente en los Estados miembros, sin necesidad de acto alguno de recepción, lo que produce pérdida de la capacidad reguladora de la ley (Blanco, 2011, p. 109) y como consecuencia de ello, el interés de encontrar caminos de comunicación entre el gobierno colombiano y la Comunidad Andina.

La Nación mantiene para sí el derecho supremo de decidir todo lo atinente a la titularidad de la soberanía, sin perjuicio de lo cual puede, a su vez, si sus intereses y conveniencia lo aconsejan, transferir a organismos creados por Tratados de Integración la administración práctica de ciertos campos de su actividad, en particular aquellos relativos a sectores económicos, sociales, jurídicos, culturales, etc. (Perotti, 2007, pp. 441-442). En este sentido, y como quiera que los procesos de integración implican la transferencia del ejercicio autónomo de competencias de los Estados miembros a órganos supranacionales, y atendiendo a que en el Estado colombiano opera un sistema de organización descentralizado, en el que también opera la autonomía por parte de las entidades que hacen parte de dicho sistema, resulta de interés y pertinente evaluar en qué medida la transferencia de competencias afecta positiva o negativamente al proceso de integración andino.

La eficacia de la descentralización depende de la conciliación de la autonomía propia del Estado unitario con la autonomía que proclama la descentralización (Penagos, 1996, p.5), lo que implica armonización de la autonomía propia de las entidades descentralizadas y del Estado unitario. Dicha regla general, si bien es medianamente clara en la descentralización administrativa colombiana, la misma resulta ambigua desde las competencias de la Comunidad Andina y del Estado colombiano, a través de las entidades descentralizadas; esto ha generado como consecuencia que hasta la fecha no resulte determinable el nivel de autonomía de las competencias de la Comunidad Andina en el marco de las atribuciones del Estado colombiano.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO OBSTÁCULO AL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN

En la medida en que el Estado colombiano, como Estado unitario, 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 regla general, la descentralización del Estado colombiano afecta el desarrollo del proceso andino de integración, entre otras causas, por la deficiente implementación de la normativa andina en el ordenamiento jurídico interno. En este orden de ideas, al analizar el fenómeno de la descentralización administrativa colombiana resulta procedente afirmar que dicho fenómeno no permite el avance del proceso de integración andino por los factores que a continuación se enuncian:

1. **Crisis del Proceso Andino de Integración:** la Comunidad Andina evidencia una crisis que no puede circunscribirse a aspectos de orden exclusivamente económico. La Doctrina cuando analiza a la Comunidad Andina 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. Los Estados andinos, para lograr la efectividad de una integración económica en los países andinos, deben estar preparados en ese sentido.

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, y ello suele ser el fundamento indicador de que los esquemas de integración están en crisis. Este argumento es objetable, porque la reducción del comercio intrarregional no es causa sino efecto de la crisis. En este sentido, ¿cuándo en realidad existe crisis en un proceso de integración? Puede 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).

Por ello 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 comportarse en un ambiente de integración andina. En este orden de ideas, los fundamentos por los cuales la integración andina no produce los efectos deseados, se pueden enmarcar en las siguientes principales causales de orden político, social y jurídico:

- *El desarrollo del Proceso Andino de Integración mediante políticas de gobierno y no mediante políticas de Estado:* la integración andina ha sido liderada mediante políticas de Gobierno, lo cual *“encuentra sustento en problemáticas estructurales que devienen de procesos arraigados en el tiempo, así como de dinámicas políticas, económicas y sociales que se generan a partir de coyunturas esporádicas, pero que no por ello son menos graves o complejas”* (Montero, 2009. p. 4). Esto no ha permitido que la integración andina sea parte de los planes de desarrollo de los Estados miembros de la Comunidad Andina (Universidad San Buenaventura, 2009), en aras de convertir el proceso andino de integración como política de Estado.
- *Ausencia de metas claras y de estrategias frente al proceso de globalización en marcha que permitan contribuir a solucionar los graves problemas socioeconómicos que afectan a los pueblos de la región:* dicha circunstancia obedece a que el proceso andino de integración no ofrece una agenda propia, dando lugar a que la integración andina se convierta en un proceso retórico, irreal, inercial y no propositivo (Salgado, 2007). Ejemplo de la citada circunstancia se encuentra en la agenda de la Secretaría General de la Comunidad Andina y de cada organismo e institución que conforma el Sistema Andino de Integración, las cuales no son consensuadas entre los órganos e instituciones del mencionado Sistema y menos entre los países miembros y la población andina (Aranciba, 2001).
- *Desinstitucionalización del proceso andino de integración:* la mera pertenencia al Sistema Institucional Andino impone la obligación de actuar de acuerdo al objetivo único de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena. Ello quiere decir que el conjunto

del Sistema Institucional Andino debe integrar una unidad de acción coherente que respete y dé cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Derecho Andino. Por tanto, todos y cada uno de los órganos e instituciones andinas deben ajustar su funcionamiento a pautas de conducta que tiendan de forma unitaria a la consecución de los objetivos comunitarios. Lo anterior no es más que el *“principio de unidad, el cual impone y permite garantizar un funcionamiento institucional coherente y centrífugo, en el que la actuación de los distintos órganos se oriente en una misma dirección, evitando la dispersión institucional”* (Quindimil, 2006, pp. 145 y 146).

Al respecto, el Sistema Andino de Integración no evidencia la efectividad del referenciado principio de unidad ya que no existe una verdadera coordinación entre todos los órganos e instituciones que lo componen; lo que existe sobre el particular es desarticulación e ineficacia y como consecuencia de ello la no coordinación de los órganos e instituciones que lo conforman. Lo dispuesto anteriormente se evidencia en los aspectos que a continuación se relacionan: i) no acatamiento de los fallos de los órganos del Sistema Andino de Integración por la prioridad asignada a las consideraciones locales o internas de los países sobre los intereses comunitarios. ii) los propósitos expresados en el Protocolo de Trujillo de 1996 al crear la Comunidad Andina y buscar fortalecer el Sistema Andino de Integración no se han logrado cumplir, ya que el énfasis dado en la estructura institucional a entes ejecutivos como los Ministerios, la Comisión y participantes en los Consejos, ha descuidado el papel de entes de supervisión y de control jurídico y político como el Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento Andino. iii) la inexistencia de políticas de coordinación de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración en el Protocolo de Trujillo.

- *Déficit Democrático*: en el ámbito andino encontramos regímenes presidenciales, con fuertes poderes del Ejecutivo que permite que dichos poderes desempeñen un rol determinante en el proceso de integración andina, lo cual da lugar a que los Ejecutivos de los Estados Andinos concentren la gestión del proceso de integración andino, fundamentándose en la competencia de manejar las relaciones internacionales. Es en este contexto en el que opera el Déficit Democrático, el cual es entendido como *“la incapacidad del proceso andino de integración para integrar a la sociedad civil”* (Prieto, 2008, p.38), lo cual da lugar *“al debilitamiento de la democracia representativa, en pro del fortalecimiento de un poder ejecutivo supranacional”* (Parlamento Andino, 2007, p. 52).

Por ello resulta procedente afirmar que el proceso andino de integración evidencia deslegitimación frente al pueblo andino, como quiera que el mismo no siente que dicho proceso contribuya con soluciones a sus problemas socio-económicos. *“Desde el surgimiento del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, se ha identificado una ausencia de participación de la sociedad civil”* (Sánchez, 2007, p. 44), lo cual ha generado que la legitimidad del proceso de integración andina este en crisis.

- *La seguridad como factor cardinal en las Relaciones Internacionales:* la inserción de Colombia en el sistema internacional ha estado básicamente condicionado por el tema de seguridad, y como consecuencia de ello, el gobierno colombiano no le ha otorgado la importancia debida a otros temas de orden internacional, que permitirían al Estado contextualizarse de mejor forma en la actualidad política, jurídica y social. Para el efecto, Pastrana (2010, pp. 15-16) ha previsto sobre el particular: *“Al enfatizar hacia el exterior las necesidades financieras, logísticas, militares y policiales de la política interna, además de replicar continuamente el discurso fijado hacia la superación armada del conflicto, casi como vía exclusiva para sobreponerse a los problemas históricos de desarrollo, Colombia recae en una perspectiva parroquialista o centrada en sus problemas domésticos en lugar de maximizar el potencial de las nuevas relaciones y entendimientos que se vienen tejiendo en un mundo densamente interconectado que avanza hacia la multiporalidad” (...)* Por ello Colombia esta en mora de diseñar e implementar un sistema de relaciones exteriores autónomo, profesional, institucionalizado y sujeto a una ruta de trabajo a largo plazo fundamentada en políticas de Estado, por encima de los inconvenientes coyunturales, los intereses parciales y las pasiones personales.
- *Inexistencia de normas constitucionales que garanticen la eficacia del Derecho Andino de la Integración:* la Integración requiere como presupuesto el traslado de ciertas competencias del orden nacional a órganos de carácter supranacional. En este sentido, y para que el Estado pueda ceder parte de sus competencias, es necesario un soporte constitucional, pues esta facultad es ejercitable por un Estado siempre y cuando su cláusula general de competencia le permita que dentro de su actuación soberana se puedan delegar competencias a instituciones supranacionales, y convertir las competencias de los órganos estatales en funciones residuales y subsidiarias (Palomares, 2008).

En las Cartas Políticas de los países andinos, no existen normas constitucionales suficientes que admitan 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 Secretaria General.

- *Ausencia de Conocimiento del Ordenamiento Jurídico Andino por parte de las Ramas Ejecutivas y Judiciales del Poder Público de los Países Andinos y de los Particulares:* si bien la Doctrina y la Jurisprudencia, nacional e internacional, han reiterado unánimemente la primacía del derecho andino frente al ordenamiento interno; dicha circunstancia no es ampliamente conocida por los particulares que podrían exigirla ante los jueces y/o servidores públicos, quienes a su vez en la mayoría de los casos no han tenido formación en esta materia (Tremolada, 2008).

En otras palabras, la apreciación de la aplicabilidad directa y prevalencia del ordenamiento jurídico andino queda en manos de servidores públicos o jueces que no siempre están

al tanto de dicho ordenamiento; a ello debe agregarse que la gran mayoría de los particulares desconocen el efecto directo sobre los derechos y obligaciones que les genera una norma propia del ordenamiento jurídico andino, e imposibilita que aquellos puedan exigir directamente su observancia ante sus respectivos Tribunales, tal como ocurre con las normas de su propio ordenamiento (Tremolada, 2006, p. 120)

- *Omisión en los Tratados, Acuerdos y Protocolos que regulan el proceso andino de integración de Contextualizar la Noción “Desleal” en la Expedición de Actos Jurídicos por parte de los Órganos e Instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración:* los Estados, al suscribir los tratados comunitarios, se obligan a mantener una actitud de cooperación leal con la integración, tanto fomentando activamente su desarrollo como absteniéndose de poner obstáculos al mismo. A pesar de lo anterior los Tratados, Protocolos y Acuerdos que regulan la integración andina “no prevén que se entienda por comportamiento desleal en las normas” (Quindimil, 2006, p. 299). La omisión en la precisión del concepto ha permitido que cada país miembro asuma de manera discrecional el concepto de comportamiento “desleal en las normas”. Es por ello que Colombia, Perú y Chile han desarrollado un vínculo bilateral con Estados Unidos por fuera del carril regional que supone la negociación de bloques regionales (Martínez, 2010).

2. **La ausencia de contextualización de las Entidades Territoriales con el acacimiento de nuevos fenómenos internacionales:** 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 ha permitido afirmar que la figura del Estado – Nación “*esté 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). En este sentido, la autora británica Susan Strange ha considerado que los “*Estados están a un paso de convertirse en instituciones huecas*” (Strange, 1998, pp. 147-148). Así, resulta pertinente en los Estados andinos fortalecer el papel de las entidades territoriales o sus homólogos en el marco de las relaciones internacionales quizás apelando al proceso de integración andina.

Desde sus inicios, la Comunidad Andina fue pensada para constituirse “*en el largo plazo en un esquema de integración avanzada*” (Acosta, 2004, p. 123), que no ha producido los efectos deseados en las entidades territoriales colombianas, entre otras causas, por la ausencia de participación de éstas en el desarrollo del proceso andino de integración. No debe olvidarse que en la actualidad los gobiernos locales no pueden aspirar simplemente a desarrollar muy bien la capacidad de pedir al gobierno nacional, sino que tienen que desarrollar también la capacidad de producir (López, 2006) y es en el referenciado contexto en el que la noción de paradiplomacia empieza a cobrar toda su importancia debida, “*como la posibilidad que tienen las entidades territoriales o sus*

homólogos de actuar en la esfera internacional" (Zubelzú, 2008, pp. 87-89) y que no se cumple en la Comunidad Andina.

3. **Ausencia de Participación de los Órganos Descentralizados en el Proceso de Elaboración del Derecho Derivado Comunitario Andino:** al verificar el proceso andino de integración se puede constatar la ausencia de participación de las entidades descentralizadas colombianas en el desarrollo de dicho proceso. Ello genera, entre otras consecuencias, dificultades de aplicación del derecho comunitario andino derivado por los órganos descentralizados (Morata, 1987). 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.
4. **Ausencia de propuestas de Armonización Legislativa en la Comunidad Andina en el Tema de Descentralización Administrativa:** una de las cuestiones de mayor complejidad y de importancia en la Comunidad Andina es la integración jurídica, ya que si se quiere que el proceso de integración andino no se convierta en retórica, se debe asumir una normativa común que favorezca la consecución de los objetivos del modelo de integración andino (Prado, 2008). Al respecto, se observa la inexistencia de propuestas de armonización legislativa que logren interactuar a los órganos descentralizados de los Estados miembros de la Comunidad Andina con las finalidades propias del proceso de integración andino en aras de lograr un nivel de implementación óptimo del derecho comunitario derivado.
5. **Dificultades en la Aplicación de la Normativa Andina:** los Estados andinos han considerado habitualmente al ordenamiento jurídico andino como legislación ajena – en muchos casos, contraria - a su propia realidad jurídica, a pesar de haberla aprobado y suscrito. Lo anterior en razón a que el derecho de la integración se ha caracterizado por la no especificación clara y expresa sobre la jerarquía jurídica que adoptan las decisiones y resoluciones de los órganos de integración en los ordenamientos jurídicos nacionales; y *"por la inexistencia de "automaticidad" de la norma de integración (entendido como penetración en el derecho interno) de las resoluciones y decisiones integracionistas en los países integrados"* (Barros, 1998, pp. 30-33).

Al verificar las Decisiones y Resoluciones de la Comunidad Andina, se puede constatar que las mismas no producen los efectos deseados, por los aspectos que se presentan a continuación:

- *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 (2003), 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 aplazado el poder y las decisiones (Ferrajoli, 2003). Desde la mencionada perspectiva, al verificar el contenido de las Constituciones de los países andinos, se puede constatar que en estas 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, 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 acuerdo a ello, es pertinente anotar que en el marco del Derecho Constitucional colombiano, 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, cómo se efectuaría la respectiva cesión y por cuánto tiempo. Esto, en modo alguno, obstaculiza la aplicación del derecho comunitario derivado andino.

- *La ausencia de contextualización del ordenamiento constitucional colombiano con el ordenamiento jurídico andino*, lo cual restringe la supremacía y aplicación directa de la normatividad andina. Dicha circunstancia obedece, entre otros aspectos, a factores 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; 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 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 con capacidad normativa.

- *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. Por tanto, 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, en especial cuando se evidencia contradicción de contenidos entre las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o éstas con las Resoluciones de la Secretaría General (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 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.

- *Ambigüedad en las Competencias de las Entidades Estatales 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 del gobierno colombiano 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 (Amezcuca, 2008).
- *No Incorporación del Ordenamiento Jurídico Andino al Bloque de Constitucionalidad*: al analizar las normas que conforman el Bloque de Constitucionalidad, se puede constatar que los Tratados, Protocolos y Acuerdos que conforman el Derecho Comunitario Primario no forman parte del citado bloque, entendiéndolo a este último como aquella figura que permite entender “que la Constitución política no se agota en su articulado, sino que implica la integración con otras normas” (Quinche, 2010, p. 84).
- *La existencia de la autonomía técnica, administrativa y presupuestal que conlleva la descentralización administrativa*: el sistema de organización descentralizado “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, p. 45); a pesar de dicha característica propia del fenómeno de la descentralización se observa la inexistencia en el ordenamiento jurídico interno de los países miembros de la Comunidad Andina de canales que permitan contextualizar las Decisiones y Resoluciones que conforman el Derecho Comunitario Derivado con el sistema de organización administrativo descentralizado.
- *La no consagración del principio de subsidiariedad en el Ordenamiento Jurídico Andino Primario*: el principio de subsidiariedad en un proceso de integración es un mecanismo de naturaleza mixta empleado para el reparto del ejercicio de las competencias concurrentes de la respectiva organización internacional supranacional y sus Estados miembros, atendiendo a razones de insuficiencia estatal y mayor eficacia comunitaria (Miranda, 2003); esto implica que en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por el respectivo Estado miembro, y, por consiguiente, puedan lograrse de mejor manera a nivel comunitario.

Al verificar el ordenamiento jurídico andino originario, se observa la no consagración del mencionado principio, lo cual, en modo alguno, afecta el proceso de eficacia de la normativa comunitaria andina.

- *La no contextualización de leyes y actos administrativos con el ordenamiento jurídico andino*: si bien la Comunidad Andina ostenta la competencia de expedición de normas

de carácter supranacional, de aplicación inmediata y directa en el orden jurídico interno, en las materias reservadas a su competencia, Colombia también ostenta de competencias residuales o complementarias de naturaleza regulatoria, las cuales generan disposiciones de jerarquía legal y administrativa. Las primeras, cuya expedición se atribuye al Congreso de la República, tienen por objeto llenar los vacíos no regulados por las normas comunitarias, sin que su contenido vulnere la respectiva disposición comunitaria. Las últimas tienen por fin asegurar el cumplimiento de las normas comunitarias; y su expedición se atribuye principalmente al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria establecida por el artículo 189, numeral 11º de la Carta (Las Transformaciones del Estado..., 2004). Lo anterior genera, principalmente, dos consecuencias: i) la norma supranacional sustituye con su imperio la ley nacional y la potestad reglamentaria se ejerce no sobre las leyes emanadas del Legislador nacional, sino sobre las “leyes comunitarias”. Esta situación genera una compleja delimitación de competencias entre los órganos supranacional, legislativo y ejecutivo; ii) la pérdida de importancia del órgano colegiado de representación popular, en su condición de autoridad legisladora, en tanto se produce una importante reducción del ámbito de sus competencias regulatorias.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, si bien el Estado colombiano ha cedido parcialmente el ejercicio de la soberanía nacional en los ámbitos que se han reservado a la Comunidad Andina, no obstante, conserva competencias residuales o complementarias (Plata & Yepes, 2009), que hace efectivas a través de leyes, actos administrativos o Decretos reglamentarios. Con relación a los Decretos reglamentarios es pertinente anotar que si bien la potestad reglamentaria se ha considerado por la doctrina como innata y propia de la rama ejecutiva del poder público, y en este sentido, el ideal es que tratándose del fortalecimiento de la normatividad andina, el ejecutivo ejerza esta facultad atendiendo la necesidad del cumplimiento de las normas comunitarias, existe sin embargo normatividad reglamentaria que en modo alguno no desarrolla la normatividad comunitaria andina. Esto resulta también aplicable, medianamente, a la ley que pretende dar alcance a las Decisiones y Resoluciones de la Comunidad Andina.

- 6. La No Participación Activa del Congreso Colombiano en los Asuntos Propios de la Integración Andina:** la realidad ha evidenciado la no participación activa del Congreso colombiano en los asuntos propios de la Comunidad Andina. Esto se debe, entre otras causas, a que los asuntos exteriores y la política internacional son considerados como prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo. Al respecto es pertinente anotar que en los procesos de integración, la distinción entre asuntos exteriores o internacionales e interiores o nacionales tiende a desdibujarse en razón a las consecuencias sociales, jurídicas y políticas que dicho proceso genera al interior de los Estados miembros. Es por ello que la Doctrina contemporánea ha configurado la noción de Diplomacia parlamentaria, concepto que abarca todo tipo de formas de cooperación entre los legislativos y organizaciones internacionales en aras de que los legislativos, en el marco de procesos de integración

andina, trasciendan los límites de la prerrogativa tradicional del Ejecutivo y sometan a los gobiernos al mismo grado de control en cuestiones de política interna. Dicha atribución supone que los congresos estén informados con antelación suficiente de las políticas de negociación del gobierno, el recibimiento de información suficiente acerca de las políticas y de su contexto y la disposición de recursos adecuados para abordar estas cuestiones.

CONCLUSIONES

La integración andina puede ser considerada hoy una utopía, pero si se aplicase una matriz de reconocimiento de la necesidad del cambio, es indudable que resulta el ideal hacia el cual debemos dirigirnos. Por esa razón la estrategia en estos momentos es lograr hacerla más convergente. Dicha convergencia supone, entre otros aspectos, la necesidad de los Estados andinos de crear una política coordinada entre el gobierno colombiano y la Comunidad Andina en el marco de la descentralización administrativa.

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.

La descentralización administrativa colombiana es un obstáculo al avance del proceso andino de integración. Es por lo anterior que resulta imperioso que las entidades descentralizadas empiecen el proceso de participar activamente en la integración andina, en especial en el procedimiento de elaboración de la normativa andina.

A pesar de que el núcleo esencial del proceso andino de integración es de carácter económico, los obstáculos que genera la descentralización administrativa colombiana a dicho proceso no son simplemente de orden económico, sino políticos y jurídicos.

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.

La efectividad del Ordenamiento Jurídico Andino depende prioritariamente de los Órganos e Instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI); de lo contrario, si se deja la referenciada actividad, de manera exclusiva, a las instituciones internas de los países miembros, se incurriría en la falta de unidad de concepciones, y como consecuencia de ello, en un funcionamiento anormal de la Comunidad Andina.

La integración andina implica un proceso jurídico que rompe el principio constitucional clásico de jerarquía normativa, previsto al interior de las cartas políticas de los países miembros de la

Comunidad Andina. Ello se debe a que difícilmente pueden asimilarse los Tratados, Acuerdos y Protocolos que conforman el Ordenamiento Jurídico Andino, a las Constituciones Políticas de los Países andinos.

La descentralización administrativa en el proceso andino de integración supone la necesidad de propuestas de armonización legislativa lideradas por la Comunidad Andina a través del Parlamento Andino.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta J. (2004). Tiempo de las Regiones en la Comunidad Andina. De las Buenas Intenciones a la Acción. En M. E. Cárdenas (Coord.). *El Futuro de la Integración Andina* (pp. 123-129). Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Alcoceba M. (2008). La Reorientación Estatalista del Proceso de Integración Europea. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, 29. Recuperado el 6 de diciembre de 2010, de <http://vlex.com/vid/51364983>
- Amezcua L. (2008). Algunas Consideraciones Generales sobre la Aplicación del Derecho Comunitario en España. *Revista Electrónica de Derecho Procesal* (Universidad de Siena), 2. Recuperado el 26 de Diciembre de 2011, de <http://vlex.com/vid/197651553>
- Aranciba G. (2009). *Integración y supranacionalidad: soberanía y derecho comunitario en los países andinos*. Lima: Secretaria General de la CAN y Programa de Cooperación Andina a Bolivia/PCAB.
- Barrera A. (2007). Estado, sociedad y territorio. El Debate Actual sobre Descentralización y Autonomías en la Región Andina. *Revista Nueva Sociedad*, 210
- Barros R. (1998). *Análisis de la situación objetivo y las tendencias previsibles del proceso de integración entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR*. Recuperado el 26 de Diciembre de 2011 de <http://comunidadandina.org>
- Blanco C. (2011, c). La Integración Andina en el Marco Constitucional de los Países Miembros de la Comunidad Andina CAN. *Revista IUSTA*, 34
- Brewer A. (2005). *Derecho administrativo*. Tomo I. Caracas-Bogotá: Universidad Central de Venezuela, Universidad Externado de Colombia.
- Bustos C. (2010). La Comunidad Andina: historia de sueños y desencuentros. Una visión construida desde la prensa de Colombia. *Revista Diálogos de la Comunicación*, 79

- Comunidad Andina. (2010). *Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina*. Recuperado el 3 de febrero de 2011, de <http://comunidadandina.org>
- Díez-Hochleitner J. (1998). *La Posición del Derecho Internacional en el Ordenamiento Comunitario*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Espósito J. (2010). *Comunidad Andina de Naciones. Memorias. V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, 24, 25 y 26 de noviembre de 2010*. La Plata, Argentina.
- Ferrajoli L. (2003). *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*. Madrid: Trotta.
- García E. (1998). Constitución Económica y Constitución Territorial Económica. *Revista catalana de derecho público*, 22. Recuperado 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: Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lara E., Cañizares F, Fung T. & Ramírez E. (1999). Globalización, Estado y Derecho. *Revista Cubana de Derecho*, 13. Recuperado el 4 de diciembre de 2010, de <http://vlex.com/vid/47201510>
- Las Transformaciones del Estado (2004). Las transformaciones del estado y del derecho administrativo en el marco de la Integración y la globalización. *Revista Iusta*, 21.
- Luces y sombras, (2002). Luces y sombras de la globalización: El futuro de los sistemas de bienestar. *Estudios sobre consumo*, 61. Recuperado el 2 de diciembre de 2010, de <http://vlex.com/vid/50269809>
- López, C. (2006). Las Capacidades Locales para el logro de las Metas del Milenio. *Gobierno de Ciudades y Política Social en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer.
- Martínez M. (2010). Las transformaciones en la integración sudamericana. Memorias V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, 24, 25 y 26 de noviembre de 2010. La Plata, Argentina.
- Miranda J. (2003). El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 47. Recuperado el 3 de diciembre, de 2010 de <http://vlex.com/vid/230056>

- Montero P. (2009). El Proceso Andino de Integración. *Revista Rescate del pensamiento Latinoamericano*, V.
- Mora 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*. Recuperado 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*, 7. Recuperado el 3 de diciembre, de 2010 de <http://vlex.com/vid/67881784>
- Núñez, M. (2009). *Estado, Derecho y Religión en Oriente y Occidente*. Recuperado el 20 de septiembre de 2011, de <http://vlex.com/vid/65576105>
- Ortiz, M. (2010). Retos y perspectivas de la jurisdicción contencioso administrativa frente a la globalización. *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Recuperado el 3 de Diciembre de 2010, de <http://vlex.com/vid/77329988>
- Pacheco, M. (2010). *Los Órganos de la Comunidad Andina y su papel en el Logro Efectivo de la Participación Civil en el proceso de Integración*. Recuperado el 2 de febrero de 2012, de <http://comunidadandina.org>
- Palomares, J. R. (2006). *El concepto de Soberanía en el proceso de Integración Europea*. Recuperado el 15 de febrero de 2007, de http://www.redsociojuridica.org/integracion_europea.htm.
- Palomares, J. R. (2008). Comunidad Andina: ¿es vinculante el Derecho Comunitario? *Revista Vía Inveniendi et Iudicandi*, 5. Recuperado el 20 de noviembre de 2010, de <http://vlex.com/vid/42489356>
- Parlamento Andino. (2007). *Estudio sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*. Bogotá: Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo CADEL.
- Pastrana, E. (2010). La Urgencia de una Nueva Orientación para la Política Exterior Colombiana. En G. Sánchez & Y. Pacheco (compiladores). *Las Relaciones Internacionales de Colombia, una Mirada Política y Jurídica*. Santiago de Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali
- Perotti A. (2007). *Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria*. Buenos Aires: Jurua.

- Plata, L. & Yepes, D. (2009). La Naturaleza Jurídica de las Normas Comunitarias. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, 31. Recuperado el 2 de enero de 2011, de <http://vlex.com/vid/66329276>
- Penagos, G. (1996). *Derecho Administrativo General*, Tomo I, Santa Fe de Bogotá: Librería del Profesional.
- Penagos, G. (1996). *Entidades Descentralizadas*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Pescatore, P. (1973). *Derecho de la Integración: nuevo fenómeno de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: INTAL.
- Prado, M. (2008). El derecho y su incidencia en el proceso de integración. *Revista Cubana de Derecho*, 31. Recuperado el 3 de diciembre de 2010, de <http://vlex.com/vid/50035540>
- Prieto, G. C. (2008). Integración y Democracia: Aspectos Socio Políticos del Regionalismo en Sur América. En G. Prieto (Ed.). *Colección Gerardo Molina, No. 17. Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia: "Demosur"*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Quinche, M. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Quindimil, J. (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*. Bogotá: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, L. (1998). *Derecho Administrativo General y colombiano*. Bogotá: Temis
- Rodríguez, L. (2010). El Derecho Administrativo frente a la internacionalización del Derecho y en particular frente al Derecho Comunitario. *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Recuperado el 3 de diciembre de 2010, de <http://vlex.com/vid/77329889>
- Salgado, W. (2007). La Crisis de la Integración Andina. *Revista Indoamerica. Revista de Integración Andina*.
- Sánchez, D (2007). La Democracia en la Comunidad Andina. *Revista Indoamerica. Revista de la Integración Andina*, 2 (6).
- Sánchez, V & Barceló, M. (2008). Relaciones entre el derecho comunitario y los ordenamientos jurídicos de los estados miembros. *Lecciones de derecho de la Unión Europea*. Recuperado el 5 de diciembre de 2010

- Strange, S. (1998). El Estado Hueco. En C. Nasi (Ed.). *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional.
- Tangarife, M. (2002). *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*. Bogotá: Baker & McKenzie.
- Tremolada, E. (2006). *El Derecho Andino en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada, E. (2008). Los Organismos Supranacionales en la Constitución Colombiana: ¿una Garantía para el Derecho Andino? *Crisis y Perspectiva Comparada de los Procesos de Integración*, Segunda Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia, Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Eric Tremolada Álvarez.
- Sánchez, T. (coordinadora y editora). (2009). *Participación Ciudadana en la CAN: Visión Académica*. Bogotá: Universidad San Buenaventura.
- Vieira, E. (2008). *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas". En *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).