UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO

Doctorado en Derecho

Año 2015

D.E.E
A47De
2015

TESIS

Para obtener el grado de:

DOCTORA EN DERECHO DE LA UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Disciplina: Derecho público

Presentada y defendida públicamente

Por:

Ruth Carolina Blanco Alvarado

25 de Agosto de 2015

La Descentralización Territorial en el marco de la Comunidad Andina (CAN)

Director de Tesis: Dr. Fernando Pardo Flórez

JURADOS

Dr. Gustavo Arnulfo Quintero Navas

Dr. Antonio Alejandro Barreto Moreno

Dr. Vladimir Fernández Andrade

*La Descentralización Territorial en el marco de la
Comunidad Andina (CAN)*

Elaborado por:

RUTH CAROLINA BLANCO ALVARADO

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS

Facultad de Derecho

Programa Doctorado en Derecho

2015

La Universidad Santo Tomás no tiene la intención de dar cualquier aprobación o desaprobación de las opiniones expresadas en esta tesis. Estas opiniones deben ser consideradas como propias de su autor.

A Myriam Ruth y Campo Elías, por su dedicación y entrega en mi formación. Estas páginas son una pequeña contribución a su esfuerzo.

Acertar desde un principio en el ideal de la integración andina es probablemente una pretensión infructuosa, hay que admitir como prácticamente inevitables los errores iniciales de perspectiva. Sin embargo una vez en marcha el proceso andino de integración, el desafío estriba en saber rectificar ante las evidencias.

Mis más profundos sentimientos de agradecimiento, consideración y estima a las directivas de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomas por permitirme cursar estudios doctorales en la citada Academia. Adicionalmente, debo agradecer al Parlamento Andino por promover mi desarrollo profesional en los temas propios del Derecho Andino de la Integración.

Ruth Carolina Blanco Alvarado

Sumario

PARTE I

ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA RELACIÓN ENTRE LA INTEGRACIÓN ANDINA Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

CAPITULO I

Dos procesos en Relación: Integración Andina y Descentralización Territorial Colombiana

Sección 1: La importancia de la relación

Sección 2: De las Presupuestos de la Relación

CAPÍTULO II

Papeles del Estado Colombiano y de la Comunidad Andina para consolidar la relación

Sección 1. Papel del Estado colombiano

Sección 2. Papel de la Comunidad Andina

PARTE II

DEL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN: LA NECESARIA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN Y DEL AJUSTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

CAPITULO I.

Del estado actual de la relación

Sección 1. El traslado y ejercicio de competencias

Sección 2. Un balance mitigado

CAPÍTULO II.

Una relación por construir

Sección 1. La actualidad y los retos

Sección 2. Las propuestas

INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad del siglo XX confluyeron diversos factores que han contribuido a una mayor interdependencia entre las sociedades pertenecientes a los distintos Estados, tales como: a) la posibilidad y la conveniencia económica de articular mercados transfronterizos de producción y consumo; b) la posibilidad y la conveniencia económica de atraer la inversión de capitales extranjeros; c) la masificación y reducción de los costos del transporte y las comunicaciones en todos los órdenes; d) la intensificación de las relaciones personales, sociales y culturales de índole internacional; e) el reiterado creciente volumen de información; f) el crecimiento y la movilidad de la población mundial; y g) el debilitamiento del poder político del Estado nacional; entre otras muchas, que han ayudado a la conformación de una especie de sistema mundial de perfiles todavía indefinidos y ambivalentes, pero que se nos presenta como una realidad dinámica ciertamente irreversible (Pampillo, 2012).

La interdependencia entre Estados obedece también al fenómeno de la globalización; ésta se ha entendido fundamentalmente como un exclusivo fenómeno económico, pero hoy se evidencia su accionar en todos y cada uno de los aspectos de la vida cotidiana del hombre. La globalización ahora es jurídica y política, ya no solo económica; y es bendecida por los Estados, lo que obliga a las naciones en vía de desarrollo a adoptarla como el único modelo con posibilidades para permanecer en el escenario mundial (Cabrera, 2009). Aunque la globalización es entendida en primera instancia como un fenómeno económico, no puede explicarse solo en términos de simple especialización e interconexión mundial de los medios de producción o como un proceso fundamentalmente económico que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en una única economía de mercado mundial (Rockwell, 2005); es pertinente no olvidar que la globalización tal y como lo explica Sergio de Zubiria Samper es un conjunto vasto de transformaciones económicas, jurídicas, políticas, sociales, etc (De Zubiria, 1999).

El fenómeno de la globalización ha generado la disminución del Estado; lo cual es consecuencia en muy buena medida, por la existencia de nuevos poderes forjados al compás del desarrollo del capitalismo que han adquirido al calor de la globalización un poder equiparable al del propio Estado y que gobiernan al 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. Es por lo anterior que se han desarrollado nuevas perspectiva del concepto de soberanía en la que los organismos internacionales empiezan a jugar papel de importancia, ya que éstos 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 y del Estado mismo (Luces y sombras..., 2002).

El Estado, a través de sus mecanismos de representación y legitimación, era el principal actor de la vida política, un actor libre, autónomo y soberano, dotado de condiciones jurídicas y políticas para la producción de normas y la implementación de políticas. Ese escenario, en la actualidad es una reminiscencia del pasado. 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.

El Estado, hoy como ayer, es hábil y sabe adaptarse. Con cierta naturalidad ha ido asumiendo el desempeño de los nuevos papeles y nuevas estrategias (Núñez, 2009). Para el efecto, es pertinente anotar que *“La globalización está determinando no la obsolescencia del Estado, sino la necesidad de transformarlo en una entidad capaz de conducir una inserción más discriminada y selectiva en la comunidad internacional”* (Moncayo, 1999, p. 15 y ss); lo anterior, en nuestro criterio, supone el fortalecimiento de los procesos de integración, los cuales no se configuran como consecuencias mecánica de la globalización; ya que la globalización no es integración; es lo opuesto. La Globalización homogeniza, no integra; más bien consolida la desigualdad. *“La Integración es un esfuerzo sistemático de los países por juntar sus potencialidades y enfrentar unificadamente sus peligros en el marco de un proceso en el que aceptan formar parte de una unidad supranacional que tiene ventajas y compromisos”* (Ayala, 2007, p. 58, 59 y 60).

Coincidimos con el criterio del profesor Carrillo para quien a la fecha existen *“profundas transformaciones producidas en el mundo por la aparición de complejos y serios problemas globales”* (Carrillo, 1985. p. 13); es por lo anterior que los países han acordado interrelacionarse mediante alianzas tipificadas como integraciones para afrontar tan difícil panorama (Dreyzin, 2007). La realidad mundial presenta la aparición de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no pueden ser solucionados por las funciones clásicas del Estado-nación (Perotti, 2010); lo que ha conllevado a que el concepto de Estado se haya convertido en algo demasiado

complejo (Castells, 1998). Es en el referenciado contexto en el que parte de la Doctrina ha considerado procedente la reestructuración de la noción de Estado (Estrada, 2006) o de las funciones del mismo, labor en la que, en modo alguno, los procesos de integración deben adquirir importancia. Dentro de los citados procesos de integración se encuentra la Comunidad Andina, en adelante CAN, la cual ha de entenderse como una Comunidad de Derecho que exige por parte de todos los Estados miembros el sometimiento a un mismo Derecho en aquellas materias en las que se ha realizado la transferencia del ejercicio de competencias en favor de la Comunidad (Alcoceba, 2008) y como una organización internacional cuya naturaleza jurídica es secundaria y funcional, por cuanto su subjetividad jurídico-internacional depende de la voluntad de los Estados y porque *“sus funciones o competencias se restringen a las que explícita o implícitamente les atribuyan los Estados miembros en el derecho primario u originario”* (Valencia, 2003, pp. 492 y 493).

Algunos teóricos no aceptan la posibilidad de la integración entre países subdesarrollados aferrándose a la definición básica de la integración que especifica que ella ocurre entre países con un avanzado desarrollo económico. Para dichos teóricos, la integración surge entre países avanzados industrialmente y, por lo tanto, no puede ocurrir en países del Tercer Mundo, manifestando que *“Los llamados casos de integración entre esos países son realmente sólo formas de cooperación regional. Es decir, tipos de cooperación y de coordinación política y económica que pueden tener muchos elementos progresistas”* (Frambes, 1993). La citada perspectiva es errónea en razón a que la Integración puede ser considerada como un proceso o como un estado o situación. Como proceso, la integración implica *“una serie de acciones que los Estados participantes acuerdan cumplir para alcanzar el estado de integración”* (Balassa, 1964, p.1). En este sentido, *“la integración no es un producto terminado, sino el camino necesario para llegar a ella”* (Torres, 2008, p. 29). La integración como estado o situación es el producto final de la integración como proceso. Se evidencia cuando la integración como proceso ha concluido exitosamente, creando entre los Estados participantes una nueva entidad internacional de carácter permanente y estable. Al respecto, es pertinente anotar que *“es difícil hablar de la integración como producto totalmente terminado. Su carácter dinámico, en razón a la necesidad de dar respuesta a la cambiante realidad política y económica, obliga a la modificación de objetivos y mecanismos”* (Torres, 2008, p. 29). En este orden de ideas y de conformidad con lo dispuesto anteriormente, resulta procedente afirmar que la CAN es un verdadero proceso de integración, sustentado en la cooperación internacional de los países miembros, que pretende consolidarse, en aras de lograr que los Estados participantes de dicho proceso, puedan usufructuar los beneficios jurídicos, sociales, económicos y políticos del mismo.

En concordancia con lo dispuesto en el párrafo anterior, parte de la Doctrina considera que en América Latina existe una incapacidad o falta de voluntad para construir proyectos en común y que por ello no se avanza en una verdadera integración regional; sin embargo, la realidad parecería demostrar que a mediados del siglo XX todos los gobiernos de la región han apostado en mayor o menor medida por el tema de la integración regional, ejemplo de ello es la creación de UNASUR, MERCOSUR, Grupo ALBA, CAN, entre otros. Probablemente la explicación de los limitados resultados obtenidos hasta la fecha esté en el hecho de la falta de continuidad de los grandes objetivos a largo plazo que los propios países desean trazar en torno a las posibilidades y perspectivas de la integración regional; es por ello que, más que incapacidad para construir proyectos en común, el gran problema latinoamericano parecería radicar en la dificultad de perseverar en la construcción de los proyectos de largo plazo concebidos (Mendoza, 2010).

Lo dispuesto en las líneas anteriores, es congruente con los cambios que a la fecha ha evidenciado del Derecho Administrativo, como consecuencia de la internacionalización y globalización del Derecho. La realidad ha evidenciado que el Derecho administrativo está en transformación y como consecuencia de ello, éste debe ir más allá de la regulación normativa legal. Desde la citada perspectiva, es interesante estudiar el papel del Derecho Comunitario Andino en el marco del deber ser del Derecho Administrativo (Dromi, 2003). Para el efecto, el Derecho Administrativo está siendo transformado por el Derecho Comunitario Andino, en primera instancia porque las Decisiones y Resoluciones emitidas por la CAN, que tradicionalmente tenían origen en autoridades estatales colombianas, ahora se originan en instancias propias de la mencionada Organización Internacional. En segunda instancia porque diversas decisiones adoptadas por autoridades administrativas internas pueden ser objeto de control por la instancia jurisdiccional de la CAN. Esto último en razón a que en el sistema comunitario andino existe el Tribunal de Justicia de la CAN, quien, en algunas ocasiones, es competente para juzgar los actos y actuaciones de las autoridades internas de los países miembros de la Comunidad, a través de la acción de nulidad y la interpretación prejudicial, pero especialmente por medio de la acción de cumplimiento, con el objetivo de garantizar que los actos internos sean conformes con el ordenamiento comunitario. La tercera muestra de influencia del Derecho Comunitario sobre el Derecho Administrativo consiste en que el bloque de legalidad o conjunto de normas a las cuales se encuentran sometidas las decisiones y actuaciones de las autoridades internas se amplía en el sentido de incluir reglas y principios provenientes de la normatividad comunitaria, de tal manera que las autoridades internas no sólo

deben respetar las normas nacionales, sino que también se encuentran sometidas al ordenamiento comunitario (Rodríguez, 2010).

En Colombia son pocos y recientes, los estudios de investigación sobre el proceso de integración andino, en tiempos donde, sus relaciones internacionales, oscilan entre una inserción subordinada a los Estados Unidos y su aislamiento frente a los países vecinos, en una solitaria cruzada del restablecimiento del mito de la seguridad nacional, la autoridad y el orden en una sociedad que parece, al mismo tiempo, desintegrarse y fragmentarse cada día más (Zoido, 2012). Dicha deficiencia académica es una de las razones que motiva analizar el proceso andino de integración desde la descentralización territorial colombiana; y en este sentido, ante la experiencia de más de 40 años de búsqueda de una verdadera integración andina, intentar proponer la necesidad de replantear la noción de integración desde la descentralización territorial colombiana, como se plantea mas adelante.

La CAN está conformada en la actualidad por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Dicha Organización Internacional fue creada en el año 1969 por el Acuerdo de Integración Subregional Andino conocido como Acuerdo de Cartagena, con el fin de *“implementar un programa de desarrollo económico que buscaba la industrialización gradual de los países miembros mediante la protección de los mercados nacionales agregados y el estímulo a la complementación productiva”* (Bustos, 2010, p. 56). En este sentido, es importante anotar que de conformidad con el artículo 1º del Acuerdo de Cartagena, entre los objetivos de dicha organización se encuentran: *“Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países miembros en condiciones de equidad mediante la integración y la cooperación económica y social; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros; procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”*.

Luego de más de cuarenta años de haber sido creada, la CAN ha tenido que pasar por algunos cambios estructurales, en aras de fortalecerse así misma como organismo de carácter supranacional. Por ello ha comenzado a plantear la integración en términos más amplios que no se reducen a lo económico, sino que pretenden abarcar la consecución de objetivos comunes en torno a lo político y lo jurídico. En el año 1969 se suscribe el Acuerdo de Cartagena y nace el grupo andino con el propósito de fundamentar una integración cerrada, a través de la implementación de programas sectoriales de industrialización sustentados en el modelo de desarrollo reinante de la época: el de la sustitución de importaciones. El surgimiento de nuevos retos en la

dinámica mundial y la necesidad de profundizar en la integración, demandando la introducción de distintas reformas al Acuerdo de Cartagena. Como consecuencia de dichas reformas, a finales de los años ochenta los presidentes andinos se comprometieron a revivir el proceso de integración andino, imprimiéndole nuevas metas a la integración andina más allá de lo puramente comercial y económico (Parlamento Andino, 2007).

En aras de determinar el correspondiente problema de investigación, es pertinente anotar que las condiciones de negociación establecidas por los Estados en un entorno mundial globalizador han evolucionado radicalmente, colocando a los Estados andinos, en particular, en una situación de indefensión frente a las prioridades y medios de acción disponibles para llevar a cabo su propia integración y posicionarse en la escena internacional. Es por lo anterior que se considera que los procesos de integración deben adquirir relevancia y como consecuencia de ello, la cesión en el ejercicio de competencias propias del Estado se justifica (Campuzano, 2010). Dentro de los citados procesos de integración encontramos a la CAN, el cual suscita multiplicidad de reflexiones en el Derecho y en la Política; sin embargo en aras de delimitar la temática de estudio, nos dedicaremos a analizar la relación jurídica y política de los sistemas de organización de la descentralización territorial y de integración andina. Lo anterior en aras de generar un insumo para alentar un debate en torno a la marcha de la CAN en el marco de la descentralización territorial.

Lo anterior en razón a que la incorporación de Colombia a la CAN plantea aspectos de reflexión relacionados con la repercusión del proceso andino de integración en las competencias descentralizadas territorialmente de dicho Estado. Para el efecto, coincidimos con el profesor Perotti para quien *“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 territorial 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 que medida la transferencia de competencias a entidades territoriales descentralizadas, afecta positiva o negativamente al proceso de integración andino. Para el efecto, existen competencias concurrentes en los ámbitos propios de la CAN y de la

descentralización territorial, las cuales no se han podido contextualizar en el marco de los citados sistemas de organización administrativa; y que en páginas posteriores serán objeto de desarrollo.

La tendencia moderna de los Estados, es pasar del Estado centralizado al Estado descentralizado. En este sentido, el profesor Oriol Mir Puigpelat ha considerado que: *“...se constata paralelamente en muchos países europeos una progresiva descentralización territorial del poder político a favor de las regiones y los entes locales. De esta forma el Estado actual no solo está perdiendo peso hacia fuera, hacia el exterior de sus fronteras, sino también hacia adentro, hacia su interior. Esta progresiva descentralización del poder estatal deriva también, en buena medida y aunque pueda parecer sorprendente, de la propia globalización (...) entre globalización y descentralización existe una familiaridad innata. La globalización lleva una nueva valoración de lo local, a una estrecha interrelación entre los ambientes global y local, conocida y teorizada bajo el nombre de Glocalización”* (Mir, 2004, p. 76 y ss). De la lectura de lo dispuesto por el profesor Oriol se puede concluir que existe una relación entre el fenómeno de la globalización y la descentralización. Como consecuencia de ello, se considera pertinente y procedente adelantar un estudio que permita investigar la relación entre el proceso de integración andino y de la descentralización territorial colombiana.

En los últimos años numerosos estudios han puesto de relieve las transformaciones del Estado-nación, expresadas de distintas formas: desde arriba, a partir del proceso de globalización; desde abajo, a partir de la importancia creciente de las ciudades y de las entidades territoriales a partir del proceso de descentralización. Desde la citada perspectiva, la integración andina más allá del anhelo y la retórica, requiere también de caminos que permitan concretarla; es por ello y atendiendo lo dispuesto en los párrafos anteriores que pretendemos resolver el siguiente problema de investigación: ¿La descentralización territorial del Estado colombiano es obstáculo o fortaleza al proceso de integración andino?

Pretendemos analizar la incidencia del proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial colombiana; y de la descentralización territorial en el citado proceso de integración. Dicha temática podría ubicarse especialmente en el campo teórico pero, definitivamente su significación se encuentra igualmente en ámbitos que superan dicho campo, tal y como lo determinan las siguientes páginas. Para el efecto, se describirá la dimensión política y jurídica de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración; interpretando el diseño del aparato estatal colombiano y de la CAN; y atendiendo las relaciones entre diferentes órganos.

Desde la firma del tratado de creación de lo que en un momento se denominó Pacto Andino y ahora conocemos como CAN, no ha terminado de hacerse clara en la mente de la población la idea del proceso de integración, ni de cuáles son al fin de cuentas, sus beneficios. Es por lo anterior que con esta investigación se pretende, aproximarse a algunos beneficios que el proceso andino de integración puede ofrecer al Estado colombiano desde la perspectiva de la descentralización territorial colombiana.

La hipótesis al problema de investigación planteado es en definitiva, el considerar que en razón a que los fenómenos de la descentralización territorial y la integración andina, no funcionan de manera coordinada, no resulta procedente afirmar que la descentralización territorial colombiana sea obstáculo o avance del proceso andino de integración; y que precisamente por la ausencia de la citada coordinación, resulta necesario iniciar el proceso de complementariedad de dichos sistemas de organización administrativa.

Los cambios actuales de las relaciones internacionales, deben conllevar a que las entidades territoriales o sus homólogos empiecen a cobrar importancia en la política exterior. Dichas entidades a través de la CAN podrían participar decididamente en las oportunidades que el mundo externo presenta, lo cual supone un desafío para las relaciones internacionales y para la implementación de las políticas públicas de Colombia, en el citado aspecto. Ahora bien, el objetivo de que las entidades territoriales colombianas participen en el marco de la CAN, supone caminos de comunicación entre los gobiernos nacionales de los países miembros de la CAN y dicha Organización Internacional y de las entidades territoriales con los gobiernos nacionales y la CAN, lo cual constituye todo un desafío que no ha logrado consolidarse, a diferencia de otros procesos de integración, como el de MERCOSUR, en donde los ámbitos subnacionales han empezado a incursionar en el escenario mundial, dando lugar a lo que se ha denominado como Paradiplomacia, esto es, al *“conjunto de actividades desarrolladas por unidades subnacionales que de una manera individual o conjunta, realizan una acción internacional de manera complementaria y compatible con la diplomacia conducida por el gobierno central, pero con un énfasis en lo local-regional e intereses específicos”* (Gómez & Luque & Tinni, 2010).

El objetivo general del trabajo de investigación es identificar si la descentralización administrativa territorial colombiana es obstáculo o fortaleza al proceso de integración andino; para lo cual se desarrollan varios objetivos específicos que se materializaron en las diferentes secciones que componen la investigación. En este orden de ideas, el primer objetivo específico del trabajo de investigación es determinar la relación entre la

descentralización territorial y la integración andina; para lo cual en la primera parte del trabajo, Capítulo I, sección primera, se analiza la importancia de la relación entre dichos fenómenos y las condiciones de orden político y jurídico que permiten que dicha relación pueda consolidarse. El segundo objetivo específico de la investigación es determinar el papel de los protagonistas de la relación integración andina y descentralización territorial. En este sentido en la primera parte del trabajo, Capítulo II, secciones primera y segunda, se analiza el papel que en el marco de la citada relación debe cumplir el gobierno nacional, el legislador, las entidades territoriales; y los órganos e instituciones que conforman a la CAN. Es importante anotar que en el marco del citado objetivo específico, se analiza también la incidencia de la UNASUR en el tema objeto de análisis. El tercer objetivo específico se circunscribe a analizar el traslado de competencias propias del proceso andino de integración y de la descentralización territorial. Dicho objetivo se desarrolla en la segunda parte del trabajo, Capítulo I, sección I, en donde además de describir el traslado de competencias de ambos fenómenos, se establecen las diferencias en dichos traslados de competencias. El cuarto objetivo específico del trabajo de investigación es establecer las causas que obstaculizan y que fortalecen el proceso andino de integración en el marco de la descentralización administrativa territorial colombiana; temática que se aborda en la parte segunda del trabajo, Capítulo I, sección II. El último objetivo específico del trabajo es el desarrollar propuestas que permitan la consolidación de la relación integración andina y descentralización territorial, aspecto que se prevé en la parte segunda del trabajo, Capítulo II, Secciones I y II; en donde antes de establecer las respectivas propuestas, se identifican las competencias descentralizadas territorialmente en el marco de la CAN, y se describe hacia donde deben ir el proceso andino de integración y la descentralización territorial, en aras de armonizar dichos sistemas de organización.

Ahora bien, como es de conocimiento, toda investigación científica en el ámbito de la ciencia jurídica ha de responder a las exigencias de un método científico si aspira a ser verdaderamente rigurosa desde un punto de vista epistemológico (Rodríguez, 2013). En este sentido, la presente tesis doctoral evidencia un proceso técnico-metódico que a continuación se procedera a explicar:

De conformidad con Rodríguez y Gomez, en el ámbito jurídico, dentro de los principales tipos de trabajos de investigación se encuentran los trabajos de síntesis, los cuales tratan de poner de manifiesto la totalidad del contenido de una materia o tema, exponiendo sus partes principales y esenciales (Rodríguez & Gomez, 2013). Dicho tipo de trabajo de investigación es el que se desarrollará en las siguientes páginas, en donde se pretendió abordar la temática propia de la descentralización territorial en el marco de la CAN, explicando los aspectos de

mayor relevancia en dichos sistemas de organización, en aras de lograr aproximar una relación coordinada entre la integración andina y la descentralización territorial.

El tipo de investigación es de carácter exploratorio en razón a que su objetivo fue examinar un problema de investigación poco estudiado. A la vez es una investigación descriptiva en razón a que pretendió especificar las principales propiedades de los sujetos que intervienen en el proceso andino de integración. Adicionalmente es una investigación correlacional porque tiene como propósito medir el grado de relación existente entre dos variables: las competencias en el marco de la descentralización territorial colombiana y las competencias en el marco del proceso andino de integración. Adicionalmente, la investigación será explicativa porque está dirigida a responder las causas por las cuales el fenómeno de la descentralización administrativa colombiana es o no un obstáculo al proceso de integración andina.

El problema de investigación planteado, no será resuelto mediante el método de investigación socio jurídico, ya que el mismo, no pretende desarrollar única y exclusivamente una problemática social; ni evaluar comportamientos humanos en la aplicación y vigencia del Derecho Andino de la Integración o del Derecho Interno, ni analizar el estado de la opinión pública o la forma estandarizada de ciertas conductas o actitudes relativas a los Derechos mencionados; ni tampoco, sistematizar y comprender esas opiniones, conductas y actitudes.

La tesis doctoral se circunscribe al análisis político y jurídico de la relación integración andina y descentralización territorial. Para el efecto es pertinente aclarar que el análisis jurídico que proponemos se circunscribe a la reflexión en el marco doctrinal y normativo del Derecho Interno y del Derecho Andino de la Integración; en este sentido resulta pertinente anotar que el objeto de la investigación propuesta implicó el estudio del contenido de las Decisiones y Resoluciones de la Comunidad Andina que evidenciaron conexión con el problema de investigación planteado desde su realidad tridimensional, esto es, desde su creación, aplicación y ejecución (Contreras & Sánchez, 2008). Una de las finalidades del trabajo de investigación fue el conocimiento de la norma jurídica comunitaria andina y de la norma jurídica interna en el tema del problema de investigación y de esta manera, estudiar los problemas que suscita la aplicación de la norma comunitaria, sus contradicciones, deficiencias y omisiones. Lo anterior atendiendo a que la integración jurídica americana constituye uno de los temas más sugerentes y fecundos para los juristas de nuestro continente. Todo parece indicar que el “Derecho de la Integración” o “Derecho Comunitario” será el nuevo paradigma jurídico del siglo

XXI. El Derecho Comunitario se perfila, hacia el futuro próximo, como la disciplina jurídica especializada de naturaleza transversal o rama del derecho vertebradora, en torno a la cual habrán de articularse las demás materias jurídicas. No se trata de afirmaciones gratuitas; ellas están basadas en el Estado actual de los procesos económicos, políticos, sociales y culturales de la globalización, que han venido promoviendo un mayor acercamiento regional a través de bloques continentales (Pampillo, 2012).

En concordancia con lo dispuesto en el párrafo anterior, es pertinente anotar que 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 c, p. 109) y como consecuencia de ello, el interés de encontrar caminos de comunicación entre el gobierno colombiano y la Comunidad Andina.

La multiplicación de las instancias productoras de derecho y el entramado de sus respectivos ámbitos de validez nos coloca ante una panorama jurídico difuso (Campuzano, 2008); ejemplo de dicha circunstancia lo encontramos en las relaciones jurídicas entre el Derecho Internacional, el Derecho Nacional y el Derecho Comunitario. El Derecho internacional y el Derecho nacional comenzaron a confundirse en todas aquellas materias que comenzaban a ser reguladas por un nuevo ordenamiento: el Derecho de la integración, cuya estadio más avanzado de evolución lo constituye el Derecho comunitario. De esta forma, el Derecho comenzaba a convertirse en un fenómeno esencialmente tridimensional, en la medida en que entre las dimensiones nacional e internacional se intercalaba una nueva dimensión: la dimensión comunitaria (Quindimil, 2006). Es así como en el Derecho Comunitario coexisten elementos autónomos o propiamente comunitarios (Tratados constitutivos y Derecho derivado), elementos de Derecho internacional general (Acuerdos de los Estados miembros entre sí o con terceros Estados, Acuerdos de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo) y elementos de Derecho interno (medidas de desarrollo y de colaboración del derecho nacional con las normas e instituciones comunitarias). Este entramado jurídico convierte al Derecho comunitario en un ordenamiento sumamente complejo, en el que se distinguen tres bloques normativos: 1) El Derecho Primario u originario (Tratados constitutivos). 2) El Derecho derivado o secundario (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes). 3) El Derecho

complementario (Jurisprudencia, Costumbre, Principios generales del Derecho, Derecho internacional) (Maside, 1992).

El problema de investigación propuesto implicó una reflexión interdisciplinar porque irradió el marco del Derecho Administrativo, del Derecho Constitucional y del Derecho Comunitario, fundamentalmente porque el objeto de la investigación fue el análisis de la norma jurídica comunitaria andina y de la norma jurídica interna, en el marco del Derecho Interno y del Derecho Andino; y de esta manera, se estudiara los problemas que suscita la aplicación de la norma comunitaria, sus contradicciones, deficiencias y omisiones. El problema de investigación propuesto implicó analizar la organización territorial colombiana (tema propio del Derecho Administrativo) en el marco del Derecho Andino de la Integración, análisis que permitió proponer algunas modificaciones a la gestión de las entidades territoriales colombianas. Lo anterior con la finalidad de lograr un Derecho que vaya más allá de las regulaciones normativas de las tradicionales soberanías nacionales (Dromi, 2003) y de esta manera, lograr hacia el futuro la configuración de un derecho administrativo supranacional, el cual podría evitar la discrecionalidad administrativa, la eficiencia del gasto e inversión públicos, la preservación de los recursos públicos y el control de los ingresos de los Estados miembros de la CAN, entre otros aspectos. Adicionalmente, en razón a que el problema de investigación irradia al Derecho Constitucional; se pudo analizar el nivel de articulación del Derecho Constitucional con el Derecho Andino de la Integración, concluyéndose la ausencia de articulación entre los citados campos del Derecho; y como consecuencia de ello, se propuso algunas soluciones al tema en particular.

Ahora bien, la investigación también evidenció un enfoque más Político, en razón a que se analizó la legitimidad de las normas jurídicas proferidas por la CAN, la razón de su establecimiento y de sus propósitos políticos. En este sentido, el análisis político lo hemos abordado desde tres (3) perspectivas: Como escenario, como actividad y como dimensión humana (Jiménez, 2012); esto es como espacio de confrontación ideológico pragmático para asignar deliberadamente los fines y decidir los objetivos de la sociedad (Lechner, 1986); lo que permite dilucidar un escenario de disputa y antagonismo civilizado donde se plantean diferentes posiciones y alternativas sobre la manera de entender y resolver los conflictos sociales (Valles, 2001); como actividad tendiente a la consecución, ejercicio y control del poder político. La política en este sentido hace referencia a una serie de acciones, conductas y funciones que realizan personas y grupos para poder actuar e incidir en ese escenario de confrontación. La citada perspectiva, implica el ejercicio del poder político que cada persona posee como parte del pueblo; así sea en pequeña proporción; también comprende el ejercicio del poder del

gobernante o la autoridad, a través de decisiones y políticas públicas. Desde la perspectiva de la dimensión humana, que pretende trascender la contingencia individual y temporal de su ser. Aquí se entiende por política aquella dimensión humana que trasciende los límites propios de la existencia individual.

En consecuencia, la investigación se adelantó desde la perspectiva política – jurídica, descartando el enfoque económico, en primer lugar porque si bien el núcleo esencial del proceso de integración andino es de carácter económico, antes de debatir sobre la integración económica de los países miembros, es necesario analizar si los Estados andinos están preparados política y jurídicamente para asumir los beneficios y riesgos de dicha integración (Blanco, 2012) y en segundo lugar porque la doctrina ha hecho notar que la necesidad de la integración si bien ha sido en primer lugar de carácter económico, consecuentemente también es jurídica y política. Coincidimos con el profesor Prieto cuando afirma que es *“evidente que el proceso de integración andino se ha enfocado casi exclusivamente hasta ahora en el aspecto económico. Por lo tanto se esperaría que en este ámbito los resultados concuerden con las expectativas. Pero el proceso se ha destacado por su retraso respecto de los plazos previstos y su lenta evolución”* (Prieto, 2008, p. 5), es por ello que resulta de interés analizar si dicho retraso y lenta evolución obedece a perspectivas diferentes a la económica. Es en este sentido que se propone desde el enfoque político y jurídico dar respuesta al problema de investigación formulado.

El trabajo de investigación permitió adelantar una investigación cualitativa, la cual puede ser vista como el intento de obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación, y que logra en la investigación, captar la realidad de las Decisiones y Resoluciones de la CAN en el marco normativo de la descentralización territorial colombiana; y explicar la ubicación de las Decisiones de la CAN en la normatividad que regula la descentralización colombiana. Para efectos de lo anterior se utilizó el proceso abstracto - concreto, entendiendo por abstracción el proceso mediante el cual se aíslan elementos o propiedades del resto de los componentes y se destacan los nexos esenciales que pasan inadvertidos en una visión global; y por concreción, el accionar mediante el cual se integran las abstracciones reproduciéndose el objeto en su totalidad de estructuras y de conexiones (Villebella, 2010).

El método de investigación empleado es el dogmático, ya que el mismo ha evidenciado una doble intención que se acopla a la intención de la investigación: pretende explicar el orden jurídico tal como es, pero al mismo tiempo lo complementa y lo desarrolla al hacerlo más inteligible (Los métodos..., 2010). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, se utilizó la técnica del análisis – síntesis, el cual posibilitó descomponer el objeto

que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo en aras de lograr las propuestas necesarias para consolidar la relación jurídica y política de la integración andina y la descentralización territorial. El método preferido de la dogmática jurídica es el de la sistematización, entendido como el método de mezcla de inducción y deducción de las normas y hechos con relevancia jurídica, de los cuales se extraen conceptos y relaciones, que van dando lugar por sucesiva inducción a reglas y principios concadenados lógicamente, hasta llegar a los que fundamentan todo el edificio conceptual construido.

En razón a la ausencia de estudios en la temática propia del problema de investigación planteado, el diseño de la investigación o el abordaje general que se utilizó en el proceso de investigación, fue el de la teoría fundamentada, cuyo planteamiento básico es que las proposiciones teóricas surgen de los datos obtenidos en la investigación más que de los estudios previos. La teoría fundamentada es especialmente útil cuando las teorías disponibles no explican el fenómeno o planteamiento del problema (Creswell, 2005), y que va mas allá de los estudios previos y los marcos conceptuales preconcebidos en búsqueda de nuevas formas de entender los procesos sociales que tienen lugar en ambientes naturales (Salgado, 2007); presupuestos que sin lugar a equívocos se cumplen en el trabajo de investigación. La producción académica sobre el tema en particular, se ha circunscrito a desarrollar los obstáculos y fortalezas de la descentralización territorial y del proceso andino de integración, sin que existan estudios que analicen de forma correlacional ambos conceptos. Es por lo anterior que resulto compleja la búsqueda de producción académica para proyectar la respectiva hipótesis. En consecuencia, se respondió el problema de investigación atendiendo los factores críticos intrínsecos al fenómeno de la descentralización territorial y de la integración andina.

Las fuentes prioritarias utilizadas en la investigación, fueron ubicadas en bases de datos de revistas científicas, en razón a que la temática no es abordada prioritariamente por la Doctrina. Adicionalmente, se analizó el Derecho Derivado y Originario comunitario Andino, en los temas conexos con el problema de investigación planteado. Adicionalmente se elaboraron entrevistas a directivos y funcionarios del Parlamento Andino en aras de poder reflexionar con fuentes primarias, sobre la concurrencia de los fenómenos en análisis por parte del citado Organismo Internacional encargado de hacer control político a todos y cada uno de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (Ver Anexo No.1)

El trabajo de investigación está compuesto por dos (2) partes; la primera parte pretende analizar la relación entre integración andina y descentralización territorial; y, los papeles de los principales protagonistas de la

citada relación. En este orden de ideas, en dicho ítem se analiza la relación entre descentralización territorial e integración andina, los presupuestos de orden político y jurídico para que la citada relación confluya; y las principales actividades que deben desempeñar el gobierno colombiano, el Congreso, las entidades territoriales y los órganos e instituciones de la CAN en la citada relación.

La segunda parte del trabajo describe el estado actual de la relación entre integración andina y descentralización territorial, para lo cual se analiza el traslado de competencias propio del proceso andino de integración y del sistema descentralizado, se identifican las competencias descentralizadas territorialmente que evidencian ingerencia en el marco de la CAN, los avances y los obstáculos de la citada relación y se finaliza determinando algunas propuestas frente al tema en particular; en donde se reflexiona sobre las competencias descentralizadas territorialmente como el turismo, transporte, medio ambiente, educación y salud; y de esta manera establecer los efectos del proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial sobre dichas temáticas.

PARTE I

ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA RELACIÓN ENTRE LA INTEGRACIÓN ANDINA Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

En un estudio sobre las dinámicas sociales, Bonil, Sanmartí, Tomás y Pujol (2004) han planteado la emergencia de un nuevo paradigma: El de la denominada ‘complejidad contemporánea’ que pone de presente la convergencia de una aglomeración de elementos y de múltiples y variadas interacciones en procesos en los que el dinamismo es constante por lo que, necesariamente, dicho paradigma alienta la aparición de nuevas formas de leer los fenómenos sociales. En este orden de ideas, *“fenómenos tales como la unificación de los mercados a nivel mundial, la inusitada fuerza adquirida por la sociedad civil o la revolución científica y tecnológica, golpean a los Estados enfrentándolos a un nuevo orden internacional, en el que asegurar el crecimiento y la competitividad impone la búsqueda hacia el fortalecimiento de los niveles subnacionales* (Díaz, 2013, p.186). En este orden de ideas, coincidimos con el criterio del profesor Betancur para quien en el Estado colombiano, el mercado es más fuerte que el Estado; el citado Autor considera que desde mediados del siglo XX la gente ha venido ocupando territorios y parece que va seguir haciéndolo a lo largo y ancho del país, en centros urbanos intermedios y grandes, en las zonas andina y costeras; ya que el capital y la migración, voluntaria e involuntaria, los ha atraído de esa manera (Betancur, 2013).

Con el devenir de los años, el Estado ha tenido que afrontar funciones cada vez más complejas; y es en este sentido instrumentos como La CAN y la descentralización territorial; apoyan en el desarrollo eficaz de las mismas en aras de lograr contextualizar al Estado frente a los nuevos retos que demanda la actualidad internacional y nacional. Coincidimos con el criterio de los profesores Vásquez y Ángel, para quienes *“el 19 de noviembre de 1989 no es otra fecha más dentro de la historia; este día tiene una especial importancia pues es el día en que el capitalismo gana la batalla al comunismo, es el día en que, finalmente, después 28 años de separatismo, cae el Muro de Berlín. Es curioso que una fecha como esta, que tiene un alto impacto social y económico en un país que estuvo separado desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, sea la misma fecha en que el fenómeno económico conocido como la globalización se impulsa de manera imparable hasta nuestros días”* (Vásquez y Ángel, 2011, p.3).

Si bien la evolución de los Estados está enmarcada dentro de la noción de Estados nacionales, dicho aspecto parece contradecir las directrices generales del fenómeno de la Globalización, el cual se está gestionando en el

mundo contemporáneo. Es evidente que el fenómeno de la globalización está generando un cambio de organización política y jurídica de los Estados andinos y que a la fecha no contamos con elementos institucionales que garanticen una transición pacífica, equilibrada y justa hacia otras formas de organización política y jurídica. Frente a este inconveniente, la CAN como órgano supranacional y comunitario juega papel de importancia; ya que este puede proponer con carácter vinculante, elementos que faciliten la citada transformación (Grenfieth, 2010).

El modo de inserción de gran parte de los países de América Latina, y particularmente los andinos, en la globalización ha sido precario, incierto y frágil. Entidades locales que podrían aparecer momentáneamente como ganadoras por contar con ventajas vinculadas a mercados, precios o infraestructura, no tienen un estatuto consolidado y, como consecuencia de ello, pueden rápidamente desplomarse en las cadenas de producción o circulación transnacional (Barrera, 2007). Es por lo anterior que se considera oportuna la consolidación de la relación jurídica y política entre integración andina y descentralización territorial. Dicha consolidación permite consolidar Estados nacionales inteligentes, estratégicos, reasignadores y dinamizadores de procesos de acumulación de capacidades nacionales¹.

Los países de América Latina, en el transcurso de los últimos 20 años, han desarrollado procesos de mayor autonomía en sus gobiernos locales. Algunos de forma radical y definitiva, algunos de manera intermedia y otros de forma tímida. Es por ello que resulta procedente afirmar que haya sido común en ellos que la descentralización haya sido la opción frente al agotamiento del centralismo para resolver los problemas que supone el desarrollo (Rojas, 2011).

El proceso andino de integración permite varios escenarios a investigar; entre ellos se encuentra el ámbito de las relaciones políticas y jurídicas que demanda la CAN respecto de los países miembros. En este sentido, y en el marco del citado ámbito, se pretende analizar la relación entre descentralización territorial e integración andina; determinando la interrelación entre ambos fenómenos y como consecuencia de ello, establecer el papel de los principales órganos e instituciones de la CAN y del Estado colombiano, en el tema en particular.

Atendiendo el contenido de lo dispuesto en el párrafo anterior, se analizará la interrelación entre descentralización territorial colombiana e integración andina desde la perspectiva política y jurídica;

¹ Para el efecto, es pertinente anotar que el Estado nacional es indispensable como actor estratégico en el mundo globalizado; y que como consecuencia de ello, cualquier Estado andino que enfrente estos desafíos en soledad tendrá pocas posibilidades de lograr éxitos perdurables (Barrera, 2007).

abandonando la económica. Lo anterior en razón a que los procesos de descentralización territorial colombiana y de integración andina se han orientado hacia los temas de orden económico, dilucidándose el análisis de los escenarios político y jurídico de los mismos. Dicha circunstancia la corrobora el profesor Jaime Castro, quien ha previsto en lo relacionado a la descentralización territorial colombiana, que las mayores fallas de dicho sistema, son de carácter político - jurídico y en este sentido, considera que identificando cuál es el origen de esas fallas será relativamente fácil identificar soluciones y respuestas (Castro, 2006). Lo dispuesto por Castro también resulta aplicable al proceso andino de integración; y es en este sentido que se considera que el núcleo esencial de la crisis de dicho proceso, no es de carácter económico, sino de orden político y jurídico², aspecto que también acontece en la descentralización territorial.

CAPITULO I

Dos procesos en Relación: Integración Andina y Descentralización Territorial Colombiana

La gran mayoría de los Estados democráticos contemporáneos tratan, a su manera, y con grados diferentes, de consolidar la descentralización territorial, como sistema de organización administrativo (Meyson, 1993); para efectos de lo anterior es importante comprender que el mundo actual obedece a nuevos fenómenos que exigen una perspectiva igualmente nueva para el rol del Estado; ello en razón a que se están generando cambios que rompen paradigmas tradicionales. Dentro de los citados paradigmas tradicionales se encuentra el funcionamiento político y jurídico de la descentralización territorial y la integración andina, fenómenos en los que más allá del anhelo y la retórica, requieren de caminos que conduzcan a su concreción. Dentro de los diferentes caminos que pueden ayudar a concretar la descentralización territorial colombiana y la integración andina, es de relevancia evidenciar la importancia de la descentralización territorial colombiana en el marco de la CAN; y de la integración andina en la descentralización territorial colombiana, analizando la relación jurídica y política entre ambas figuras. Atendiendo lo dispuesto anteriormente, es pertinente no olvidar que a lo largo de los últimos años numerosos estudios han puesto de relieve las transformaciones del Estado-nación; y que éstas se expresan de distintas formas: desde arriba, a partir del proceso de globalización; desde abajo, a partir de la importancia creciente de las ciudades y de las entidades territoriales a partir del proceso de descentralización.

² Para el efecto, es pertinente anotar que la Doctrina de manera mayoritaria ha considerado que “*el proceso andino de integración permite evitar la disparidad económica de los países miembros*” (Wagner, 2004, p.p. 8 y 9) y como consecuencia de ello, ha previsto que las características particulares, orígenes y causas del proceso andino de integración obedecen, fundamentalmente, a la centralización y concentración del potencial económico de los países industrializados y a una diferenciación y polarización económica creciente en los Estados andinos (Frambes, 1993); y en este sentido, se ha afirmado que a pesar de que los Estados en vía de desarrollo continúan dependiendo de los países desarrollados (Camargo, 2006), el proceso de integración andino debe ser una de las herramientas necesarias para que los Estados andinos puedan contextualizarse económicamente, de mejor manera, con los países

En este sentido, y para efectos de lograr la interrelación entre los citados sistemas de organización administrativa, en el presente Capítulo del trabajo de investigación, se analizará las principales condiciones de orden político y jurídico, para que confluya la relación integración andina y descentralización territorial; para lo cual, de manera separada se analizará las condiciones de orden político y jurídico de operancia del proceso de integración andino en el marco de la descentralización territorial colombiana y a la vez, de este último en el proceso andino de integración. Lo anterior en razón a que la CAN y la descentralización territorial se necesitan mutuamente atendiendo fundamentalmente al contenido de algunas competencias asignadas a dichos sistemas de organización (salud, educación, transporte, turismo, medio ambiente y agua potable) y al papel que en la actualidad debe cumplir la descentralización territorial colombiana y el proceso andino de integración.

Al querer contextualizar teóricamente los fenómenos de la descentralización territorial y la integración, podemos manifestar que el primero ha sido genéricamente entendido como *“la forma de organizar la administración pública entre el gobierno central y los gobiernos locales”* (Ordoñez, 2012, p. 131), lo cual supone la necesidad de encontrar el método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos locales estén dentro de su esfera coordinados e interdependientes. Lo anterior con la finalidad de dividir poderes para que cada nivel de gobierno los ejerza de la mejor manera en beneficio de los ciudadanos, bajo su tutela. Y el segundo, como Comunidad de Derecho que requiere por parte de sus miembros el sometimiento a un mismo ordenamiento jurídico en aquellas materias en las que se ha realizado la transferencia del ejercicio de competencias en favor de la Comunidad (Alcoceba, 2008) y como una organización internacional cuya naturaleza jurídica es secundaria y funcional, por cuanto su subjetividad jurídico-internacional depende de la voluntad de los Estados y porque *“sus funciones o competencias se restringen a las que explícita o implícitamente les atribuyan los Estados miembros en el derecho primario u originario”* (Valencia, 2003, pp. 492 y 493).

La descentralización ha sido una estrategia para responder a las exigencias de la globalización y un instrumento inherente a la democracia participativa. Se asume que en los procesos de descentralización se mejoran los niveles de eficacia del Estado y se amplía la base social, potenciando la gobernabilidad y la participación ciudadana³. En este sentido, a lo largo de los últimos años numerosos estudios han puesto de relieve las

industrializados.

³ Consideramos pertinente anotar que las concepciones de descentralización que han predominado en nuestro medio; son dos: a) orientación modernizante,

transformaciones del Estado-Nación. Éstas se expresan de distintas formas: desde arriba, a partir del proceso de globalización; desde abajo, a partir de la importancia creciente de las ciudades y de las entidades territoriales a partir del proceso de descentralización. Adicionalmente, el proceso de globalización y los desafíos que éste plantea frente al Estado, han dado lugar a dos tendencias en apariencia contradictorias: (i) la transferencia de competencias hacia unidades supranacionales, y (ii) la recuperación o asunción por parte de las unidades subnacionales -de hecho o por derecho- de facultades y actividades que, en el pasado, tradicionalmente se concentraban en el Estado-nación de manera casi exclusiva (Perotti, 2010). En este orden de ideas, la descentralización territorial debe contextualizarse con el fenómeno globalizante; y uno de los mejores mecanismos para lograrlo es a través del proceso andino de integración; es por ello que a continuación se desarrollara la importancia del proceso andino de integración en la descentralización territorial colombiana y de la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso andino de integración. Para efectos de lo anterior, estableceremos, los principales beneficios que la descentralización territorial colombiana y la CAN pueden obtener, en la medida en que se consolide una verdadera interrelación entre ambos sistemas de organización.

Sección 1: La importancia de la relación

1.- La importancia del proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial colombiana

La Doctrina ha distinguido diferentes enfoques teóricos o corrientes que abordan la temática de la descentralización territorial, entre ellos se encuentra aquellos que se clasifican de acuerdo al enfoque o énfasis teórico que se hace del tema. De esta manera se identifican los estudios con enfoques económico, político, social (Los Estudios, 2005), y por último, los estudios que se relacionan al enfoque jurídico. En este orden de ideas, en los siguientes párrafos se analizará desde los citados enfoques, la conveniencia o inconveniencia de que la descentralización territorial colombiana se articule con el proceso andino de integración.

La mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo han traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a organismos subnacionales situados por debajo del nivel central. Es en

cuyo objetivo primordial es racionalizar y optimizar el desempeño del Estado. b) orientación democratizante, en la cual la descentralización se presenta como creadora de nuevos espacios para la acción política, la participación social, la formación ciudadana y en general para el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos (Jiménez, 2011).

este sentido, que la descentralización es considerada una herramienta fundamental para otorgarle un nuevo rol a los gobiernos subnacionales. Este nuevo rol le exige a las entidades territoriales transformarse en animadoras y promotoras en la construcción de espacios de concertación para el fortalecimiento del desarrollo local (Ahumada, 2002). En este orden de ideas, el análisis de la descentralización territorial desde la perspectiva económica, pretende la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural a las entidades territoriales. La citada perspectiva considera a la descentralización territorial como una fuerza que forma parte del proceso de globalización que requiere de desafíos sustantivos en las formas de producción para incorporarse a las megatendencias internacionales (Los estudios, 2005). Es un enfoque inspirador de investigaciones en torno a la generación de lo que se llama "territorios competitivos", los cuales contienen una fuerte recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales (Los estudios, 2005). En este sentido, la descentralización territorial es vista como un medio para generar territorios competitivos y como consecuencia de ello, enfatiza en la construcción de ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica (Los estudios, 2005); se asocia a la descentralización con la co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales.

Atendiendo la citada perspectiva económica del fenómeno de la descentralización territorial, resulta procedente la articulación de dicho sistema de organización administrativo con la CAN ya que dicha articulación permite atraer inversiones extranjeras, buscar nuevos mercados para productos, promueve el turismo; amplía mercados donde ubicar los esperados excedentes agrícolas, y logra modernizar la economía provincial mediante el fomento de una infraestructura de transporte (vías, puertos etc.) que permita la comercialización eficiente y en tiempos de productos.

Adicionalmente, y en aras de ratificar la importancia de la articulación entre descentralización territorial y CAN, es importante anotar que el proceso andino de integración ofrece ingresos apropiados a las entidades territoriales descentralizadas, lo cual justifica los gastos de las mismas. Para el efecto, es importante no olvidar que las entidades territoriales que logran financiar gran parte de su gasto con contribuciones propias, evidenciaran mayor estabilidad económica (Perry, 1999). En este sentido, el profesor Nickson plantea que si las entidades subnacionales ejercen importantes funciones de gasto, también deberían tener mayores

responsabilidades en la obtención de ingreso (Nickson, 1998). Es decir, se supone que los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados (Bird, 1999). Lo anterior genera como consecuencia que los impuestos que pagan los individuos esten relacionados con los beneficios que reciben y que las transferencias intergubernamentales sólo deben darse hacia aquellas regiones más desfavorecidas que no pueden proveerse de servicios públicos satisfactorios (Rojas, 1999).

Desde el enfoque sociológico de la descentralización territorial, los estudios en esta línea asocian la descentralización con la utilidad que puede tener en distintos aspectos y procesos de la vida social, especialmente en lo referido a la provisión de servicios públicos. En este sentido, el proceso andino de integración y la descentralización territorial evidencian competencias concurrentes en temáticas relacionadas con los servicios públicos de salud, educación, transporte, medio ambiente y agua potable. Dichas competencias podrían ser gestionadas de manera articulada por dichos sistemas de organización administrativa en aras de asegurar prestación efectiva de las mismas; reestableciendo y fortaleciendo el respectivo servicio público, lo cual permite generar polos de desarrollo en las áreas involucradas.

Los servicios públicos mencionados en el párrafo anterior tienen un porcentaje de insatisfacción enorme en la población. La educación es deficiente; los servicios de salud no son prestados adecuadamente, un enorme porcentaje de la población, especialmente en el área rural, carece de servicios sanitarios; las vías de transporte llevan varios años de retraso; el medio ambiente ha sido objeto de varias alteraciones negativas producidas por diferentes entes. Esto exige un replanteamiento serio y a fondo del Estado en todos sus órdenes, que se puede enmarcar en la contextualización de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración como un camino que permita a la ciudadanía tener servicios públicos más eficientes; mejor educación; mejor agua potable; mayor atención a la salud, en lo preventivo y en lo curativo; mejores carreteras; en suma elevar la calidad de vida del ciudadano.

El enfoque político de la descentralización territorial se preocupa fundamentalmente, por el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad e intensidad del proceso descentralizador (Montero y Samuels, 2004). Desde la citada perspectiva, se intenta explicar la descentralización territorial enfatizando cómo las instituciones políticas han jugado un importante rol en la explicación de la variación de la descentralización tanto en su forma, intensidad, éxitos y fracasos. En

este orden de ideas, desde la mencionada perspectiva se reflexiona aspectos relacionados con la influencia del presidencialismo en la descentralización territorial, la legitimidad de dicho sistema de organización y la participación ciudadana, entre otros.

En concordancia con lo dispuesto en el párrafo anterior, la globalización ha ampliado el ámbito de responsabilidad política de la sociedad civil⁴; ya que dicho fenómeno ha generado como consecuencia que la sociedad civil trascienda del ámbito nacional al entorno transnacional o global (Sánchez, 2007). Lo anterior, en razón a que cada vez más agentes no elegidos directamente por el pueblo, emite decisiones que afectan a la ciudadanía. Es en este sentido en el que se considera que el proceso andino de integración permite fortalecer el ejercicio de derechos políticos y como consecuencia de ello, la participación ciudadana de la población local; lo cual, permite superar de algún modo, las limitaciones de la democracia preexistente⁵ en los espacios nacional y local de los países andinos (Prieto, 2008). Para el efecto, es pertinente anotar que el proceso andino de integración está en proceso de reconocimiento de diálogos abiertos en los que se entretajan múltiples interacciones de diversa naturaleza cultural, económica y social (Arce, 2010).

Atendiendo la perspectiva política de la descentralización territorial colombiana, resulta necesaria la coordinación de dicha descentralización con la CAN, entre otras razones porque el proceso de integración andino permite promover la democracia en los Estados miembros y como consecuencia de ello, en las entidades territoriales. De hecho, resulta oportuno anotar que en los últimos años, el debate en torno a la consolidación de la democracia en América del Sur, pasó a ser asociado directamente a la ampliación de los procesos de integración regional (Onuki, 2010). Lo anterior en razón a que existe una relación de proporcionalidad entre las nociones de democracia e integración, la cual se identifica en la medida en que la primera puede proporcionar mecanismos para que aquellas instituciones que se ven involucradas por las decisiones que se toman en el ámbito de la segunda, puedan también involucrarse en ella y puedan legitimarla. En este orden de ideas, los países miembros de la CAN suscribieron el Protocolo ‘compromiso de la comunidad

⁴ De conformidad con lo dispuesto por la profesora Argentina Esposito, “entendemos por sociedad civil la suma de voluntades individuales que persiguen intereses e intenciones privados más allá de las fronteras de un Estado, el cual no interviene en el desarrollo de sus actividades, y se limita a garantizar su existencia. La sociedad civil persigue la satisfacción de aquellos intereses insatisfechos o no contemplados en el marco de las instituciones gubernamentales del Estado; la forma de alcanzarlos es por sus propios medios o presionando a las instituciones para que actúen en el sentido de satisfacer sus necesidades y reclamos” (Esposito, 2010, p.120)

⁵ Si bien en los Estados andinos se ha evidenciado un deterioro de legitimidad gubernamental lo cual se acentuó por la imposibilidad de desarrollar instituciones políticas capaces de orientar y dar sentido al interés público, sobre todo en lo que respecta a los ámbitos locales; y atendiendo a que “en las sociedades latinoamericanas se observa que los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados y los de organización e institucionalización políticos bajos; lo que ha dado lugar a que el principal problema de la política sea el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas” (Huntington, 1997, p. 16), consideramos procedente afirmar que el proceso andino de integración podría ser un mecanismo para asegurar la participación ciudadana en el marco de las entidades territoriales que conforman el Estado colombiano, en la medida en que se remuevan los obstáculos que no han permitido consolidar la legitimidad de dicho proceso.

andina por la democracia', el cual pretende la adopción de medidas destinadas a la protección de la democracia, como supuesto esencial para intensificar los procesos de integración económica. Dicho documento permite maximizar la esfera del principio democrático en la actividad internacional de los citados Estados. Es en este sentido que resulta procedente afirmar que el proceso andino de integración exige de sus países miembros de regímenes democráticos, lo cual es presupuesto básico y una condición necesaria para la dinámica del proceso de integración andino (Dreyzin, 2007). Dicho Protocolo establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho como condiciones esenciales para la cooperación política y la integración económica, social y cultural en la CAN⁶.

Otro de los fundamentos de orden político que permite justificar la articulación de la descentralización territorial con la CAN obedece a la necesidad de acoplar la institucionalidad de las entidades descentralizadas territorialmente frente al fenómeno de la globalización. Al respecto, sin lugar a dudas el fenómeno de mayores repercusiones en todos los órdenes de la actualidad, es la globalización (Moncayo, 1999). Dicho fenómeno penetra al interior de los Estados, se aloja en él y tanto desde el interior como desde el exterior⁷, les va a moldear para convertirlos en instrumentos inscritos en un orden del cual hacen parte, sin que puedan sustraerse, ni renunciar a él (Arango, 2007). Entre globalización y descentralización territorial existe una familiaridad innata; ya que la globalización lleva a una nueva valorización de lo local y como consecuencia de ello, a una estrecha interrelación entre los ambientes global y local (Castro, 2006). Es en este sentido que la doctrina ha considerado que la globalización acelera los procesos de descentralización administrativa (Descentralización y ..., 2003). Los países en vía de desarrollo, como el Estado colombiano, tendrían diversas herramientas para adecuarse a la citada realidad (Camargo, 2006). Entre dichas herramientas esta el proceso andino de integración, el cual debe ser entendido como una herramienta de gobernabilidad a disposición de los Países miembros⁸. Desde la citada perspectiva, el efecto combinado de la integración andina y descentralización tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales, favoreciendo de esta

⁶ En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el Consejo Presidencial Andino aprobó en el año 2002 la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en virtud de la cual los países miembros se comprometen a defender el orden democrático en la región andina, convencidos de que la vigencia de los valores democráticos asegura el reforzamiento mutuo entre democracia, desarrollo y respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

⁷ Ahora bien, y para efectos del proceso andino de integración, consideramos oportuno hacer referencia a lo dispuesto por la profesora Insignares para quien *"al analizar la tendencia mundial encontramos a la globalización como el laboratorio por excelencia de los procesos de integración"* (Insignares, 2008, p. 307).

⁸ La globalización es bendecida por los países desarrollados y grupos de poder, lo que obliga a las naciones en vía de desarrollo a adoptarla como el único modelo con posibilidades para permanecer en el escenario mundial (Cabrera, 2009). Al respecto, la integración andina se constituye no sólo en un mandato histórico y un compromiso político - jurídico, sino una alternativa válida de los países andinos para ganar espacios de autonomía que favorezcan el verdadero progreso de sus pueblos (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007) y que permite una mejor contextualización frente al fenómeno globalizante.

manera la flexibilidad, la autonomía y la cooperación; sin desconocer, el papel del Estado central como coordinador de políticas públicas (Rodríguez & Guerrero, 2009).

En consecuencia, el fenómeno globalizante exige un replanteamiento de la estructura orgánica de las entidades territoriales, ellas ya no pueden funcionar con la forma clásica de organización, sino que ésta debe acoplarse a una realidad que escapa de su territorialidad. Lo anterior en razón a que en la actualidad la gestión de las relaciones internacionales no debe ser solamente de interés del poder central, sino también de entidades subnacionales en razón a que la globalización está propiciando la *“redefinición del papel de los Estados y de sus gobiernos en los distintos ámbitos de actuación”* (Salvador 2003, p.21). Dicho aspecto es corroborado por el profesor Gutiérrez quien afirma que *“las exigencias globales pasaran a ser discusión local”* (Gutiérrez, 2011, p.63). Lo dispuesto anteriormente supone la necesidad de abandonar la presunción de que las entidades territoriales son menores de edad, dignas de control de tutela⁹; es importante concederles el espacio de autonomía que les corresponde, para que puedan madurar y así contribuir de manera decisiva al desarrollo conjunto del Estado colombiano (Estupiñán, 2008) y, desde la citada perspectiva, empezar a contemplar una mayor autonomía de las entidades territoriales con el mundo externo (Gasol & Iglesias, 2010).

De otro lado, las entidades descentralizadas territorialmente evidencian ausencia de coordinación de sus funciones¹⁰ y como consecuencia de ello, desintegración de las mismas. Existen graves cuentas pendientes de integración de las entidades territoriales o sus homólogos en los países andinos. Por ejemplo, para el caso colombiano, resulta procedente preguntarse ¿Cuál es el porcentaje de integración del departamento del Chocó con el resto del país? o ¿Qué tanto están integrados productivamente los indígenas o poblaciones afro descendientes con el resto de la población?. Esta situación se repite a lo largo y ancho de todos los países andinos con mayores o menores contrastes (Bustos, 2010). Para el efecto, es importante anotar que en los últimos años las disparidades en entidades territoriales han aumentado, lo cual plantea la necesidad de una agenda que construya un Estado descentralizado, pero también participativo, incluyente y democrático (Barrera, 2007). Por lo anterior, se considera que la integración andina facilita la alianza entre entidades

⁹Al respecto, es necesario mencionar lo que el profesor Gutiérrez menciona sobre el particular: *“Es importante señalar que, la cooperación internacional se orienta hoy a enfocar la ayuda internacional hacia los problemas estructurales que afrontan las naciones de menor desarrollo y a complementar el esfuerzo nacional orientado a la equidad social y el desarrollo humano; y se enmarca en los principios que orientan la agenda internacional: reconciliación y gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida, protección del medio ambiente, fortalecimiento del recurso humano para el empleo y la solidaridad internacional. No obstante, la fuerza adquirida por la cooperación internacional descentraliza hacia campos puntuales, vinculados a intereses locales y regionales, se muestran como el escenario futuro de la cooperación internacional, tras de los cuales están siendo generadas nuevas fuentes y recursos de financiación”*. (Gutiérrez, 2011, p.40).

¹⁰ Al respecto es pertinente anotar lo dispuesto por el profesor Mendoza: *“Colombia se organiza con base a tres unidades político, administrativas, según niveles de gobierno: Estado, nivel superior; departamentos, nivel intermedio; municipios, nivel local. Las restantes unidades (provincias, distritos, áreas metropolitanas) tendrán funciones de apoyo y coordinación”* (Mendoza, 2004, p. 111)

territoriales desde el marco internacional, para efectos de lograr una mejor integración de las entidades territoriales y de esta manera, mejorar el papel que hasta la fecha les ha faltado por cumplir a la descentralización territorial y a la CAN.

La perspectiva jurídica de la descentralización territorial se ha circunscrito fundamentalmente a reflexionar la adecuada integración normativa entre las normas nacionales, departamentales y locales. Al respecto, es importante anotar que los procesos de creación y aplicación del Derecho interno evidencian obstáculos. Entre dichos obstáculos, se encuentra la puesta en cuestión del mito útil de la Ley como expresión de la voluntad general. Se trata de un mito que se ha revelado falso, pues la Ley, de suyo, no representa la voluntad general (Núñez, 2009). Adicional a lo dispuesto anteriormente, la insuficiencia de los Códigos penal, civil; de comercio; laboral; de procedimiento, para contener en un solo cuerpo normativo las respectivas materias. Por otra parte, se cuestiona el protagonismo real del Legislativo en la genuina creación del Derecho, pues las Leyes de mayor impacto y relevancia en el Estado, proceden de proyectos de ley que presenta el Gobierno Nacional. Además, se constata la incapacidad de la norma, para regir la globalidad de las situaciones y relaciones que se plantean en contextos cada vez más mudables e inciertos (Núñez, 2009). No debemos obviar la constante erosión del imperio de la ley que está produciendo el fenómeno de la globalización. No es secreto que un porcentaje representativo de las normas estatales son impotentes para enfrentarse a las acciones globales, lo cual supone un ataque frontal al Estado de Derecho (Campuzano, 2008). Lo anterior ha obedecido a que la globalización se ha constituido en la muestra más importante de un proceso que no sólo exporta y globaliza el derecho, sino que también produce alteraciones relevantes al imperio de la ley, lo cual transmuta 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). Adicional a lo dispuesto anteriormente, es generalizada la conciencia, del Legislativo 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 problemas jurídicos de los países. *“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 reputa 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). Lo anterior produce un deterioro de la competitividad internacional, porque los buenos

inversionistas prefieren retirarse a mercados más estables jurídicamente hablando. La segunda consideración, esto es la que prevé que toda solución a los problemas políticos, jurídicos, sociales y económicos del Estado sean solucionados mediante leyes, evita *“que se revise de fondo el problema y que se generen soluciones creativas diferentes a la imposición de normatividades internas”* (Blanco, 2010 c, pp. 35 - 36).

Atendiendo lo dispuesto en el párrafo anterior, es necesario resaltar que las disposiciones que van insertas dentro de un sistema normativo, deben asegurar calidad de las normas, coherencia global del respectivo sistema, así como su efectividad. Por ello, la técnica legislativa no sólo debe procurar establecer reglas formales sobre la redacción de las disposiciones, sino también sobre el contenido de los preceptos desde el punto de vista de la garantía de la unidad del ordenamiento; así, la técnica legislativa debe dar reglas y formular criterios para garantizar, por ejemplo, la integración coherente de los distintos ordenamientos, de las diversas fuentes del derecho, su continuidad temporal, etc., y, además, sobre la viabilidad y la eficacia real de las normas, así como sobre los procedimientos utilizados en su elaboración (Viver, 1996). Es desde la citada perspectiva en la que cobra importancia la facultad de la CAN de emitir armonizaciones legislativas, instrumento que permite normatividad supranacional con una mayor calidad, coherencia e integración que la dispuesta en las normas internas de los países miembros. Para el efecto, entendemos por armonización legislativa las normas supranacionales que rompen las barreras entre los sistemas jurídicos de los países miembros involucrados en un proceso de integración y cuya finalidad es unificar distintos marcos jurídicos, brindando seguridad jurídica para lograr ajustes en políticas estatales y homogenización de la normatividad vigente de cada uno de los Estados que hacen parte del proceso de integración.

Atendiendo la razón de ser de las armonizaciones legislativas en los proceso de integración, es necesario anotar que la globalización ha determinado en buena medida el cambio del papel del Estado en el marco de las competencias conexas con el servicio público que le han sido asignadas; y en este sentido, parte de la Doctrina ha considerado desde una perspectiva general, esto es, sin especificar cada uno de los servicios públicos, que el Estado ha modificado su papel de prestador de los servicios públicos a ser el garante de su suministro (Restrepo, 2012). En el marco de este papel, las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, cumplen principalmente el papel de garantes en la prestación de servicios públicos; para lo cual deben emitir la correspondiente normatividad que garantice adecuadamente la mencionada prestación. Para el efecto, Ponce y Sánchez, prevén que *“en el actual contexto global de liberalizaciones y privatizaciones, el papel del Estado muta: pasa de “remar” a “dirigir”. La garantía de la efectividad del Estado social y democrático de derecho pasa*

a reposar entonces, aún en mayor medida, en la capacidad de elaborar normas que sean capaces de ordenar los sectores liberalizados y protejan la libre competencia y los derechos e intereses de los ciudadanos. En este sentido, un “buen” Estado, un Estado capaz de servir al interés general con objetividad, es, de modo creciente, un Estado que regula bien” (Ponce & Sánchez, 2005, p. 145). A pesar de lo dispuesto anteriormente, se observa que en la actualidad existe un gradual proceso de desregulación en la temática propia de la garantía adecuada en la prestación de servicios públicos (Servicio, 2005). Para el efecto, la tendencia desreguladora se suele centrar en la creencia de la ineficacia de la gestión burocratizada y en la preferencia del sector privado abogando por una reducción del peso del Estado en la vida social (Jordano, 2013). Lo anterior puede ser superado a través de diferentes instrumentos; entre ellos encontramos, la formulación de propuestas de armonización legislativa en el marco de la CAN; cuya razón de ser e importancia fue explicada en el párrafo anterior.

En el marco de la perspectiva jurídica de la descentralización territorial, se resalta el papel del principio de subsidiariedad, el cual se constituye en un principio rector de carácter organizacional que se aplica a la distribución de competencias entre el Estado y las entidades territoriales y que se resuelve en la afirmación esencial de que el Estado no debe intervenir en las actividades que son de la competencia de las mencionadas entidades, a menos que por inexistencia o deficiencia de la acción de las mismas y en subsidio, el Estado deba intervenir por convenir al interés general y al bien común. En este sentido, el principio de subsidiariedad puede ser interpretado desde la perspectiva negativa y positiva. Conforme a la primera es deber del poder central abstenerse de intervenir cada vez que la entidad territorial sea capaz de atender eficazmente sus necesidades, mientras que en el sentido negativo del término, el poder central debe intervenir cada vez que las entidades territoriales carezcan de los medios necesarios para llevar a cabo con eficacia una determinada acción (Tapia, 2003).

Atendiendo el citado concepto; la perspectiva jurídica de la descentralización territorial permite la articulación de dicho sistema de organización con la CAN, en razón a que dicha articulación fortalece el principio de subsidiariedad, el cual ha sido considerado como mandato de optimización orientador de la descentralización territorial colombiana. Para el efecto, es necesario anotar que el citado principio ha cobrado importancia en la última década con mayor fuerza y extensión que en el resto de su historia, por la confluencia de procesos y estrategias que se relacionan; entre ellas, la integración y la descentralización territorial. En este orden de ideas, éste principio actúa a nivel de la distribución de poderes y competencias entre Estados miembros y CAN,

así como entre Estados y órganos subnacionales, regulando no solo la asignación y ejercicio de ellos, sino controlando el cumplimiento de las normas respectivas en cada caso concreto (Tapia, 2003) y garantizando la autonomía en las competencias concurrentes de la CAN y las entidades territoriales descentralizadas, en razón a que dicho Principio se funda en la protección a la autonomía de las entidades territoriales bajo la convicción de que los órganos situados más cerca del ciudadano están mejor habilitados para adoptar e implementar decisiones en lo que les concierne.

2.- La importancia de la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso andino de integración

En el marco de los papeles de la CAN y de la descentralización territorial, resulta de interés preguntarse si para el desarrollo del proceso andino de integración es importante la descentralización territorial colombiana. Esto es, si el fenómeno de la descentralización territorial colombiana apoya o no la gestión de la CAN¹¹. La descentralización territorial y el proceso andino de integración, son dos (2) fenómenos que deben funcionar de manera coordinada, en aras de que ambos puedan cumplir con las finalidades por los cuales fueron creados. Como consecuencia de dicha afirmación, el sistema de organización administrativo de la descentralización territorial colombiana, es de suprema relevancia para la CAN; y por ello, a continuación, se explicará por qué para el proceso andino de integración resulta de relevancia la descentralización territorial colombiana.

La descentralización territorial evidencia bondades que son de interés para el proceso andino de integración, en aras de que este produzca las finalidades por las cuales fue creado. Para el efecto, es importante anotar que dicho sistema de organización administrativo mejora la eficiencia del Estado (Frege, 1986), y como consecuencia de ello, *“permite mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, al promover una mejor coordinación entre las decisiones del gasto público y las preferencias de los ciudadanos. Por lo tanto, es de esperar que la provisión de servicios públicos por parte de las autoridades locales, mejore tanto la eficiencia técnica como la asignación”* (Manrique, 2012, p. 22). Atendiendo el contenido del Derecho Comunitario Derivado Andino, el Acuerdo de Cartagena, el Protocolo de Trujillo y los demás protocolos reglamentarios, es pertinente anotar que los mencionados beneficios son de interés para la CAN; ya que estos, van a permitir el avance del proceso andino de integración.

¹¹ Al respecto, es pertinente anotar que en sus inicios, *“el proceso andino fue pensado para constituirse a largo plazo en un esquema de integración avanzada”* (Acosta, 2004, p. 123) esto es, en un proceso que permita una integración integral. A pesar de lo dispuesto anteriormente, al analizar el proceso de integración andino se observa que el mismo, en principio, arroja, teóricamente, buenos resultados para los países miembros, pero los efectos no se diseminan o difunden por igual en todas las entidades territoriales o sus homólogos.

El artículo 104 del Acuerdo de Cartagena establece que *“los países miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprenderá las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros”*. En este orden de ideas, el artículo 105 del Acuerdo de Cartagena establece que la Comisión Andina, a propuesta de la Secretaría General, adoptará programas en lo dispuesto anteriormente, con el fin de impulsar un proceso continuo destinado a ampliar y modernizar la infraestructura física y los servicios de transportes y comunicaciones de la Subregión; y que estos programas comprenderán, en lo posible: *“a) La identificación de proyectos específicos para su incorporación en los planes nacionales de desarrollo y el orden de prioridad en que deben ejecutarse; b) Las medidas indispensables para financiar los estudios de preinversión que sean necesarios; c) Las necesidades de asistencia técnica y financiera para asegurar la ejecución de los proyectos; y d) Las modalidades de acción conjunta ante la Corporación Andina de Fomento y los organismos internacionales de crédito para asegurar la provisión de los recursos financieros que se requieran.”*

Atendiendo el contenido de la citada normatividad, se concluye la interrelación entre la integración andina y la descentralización territorial, al poderse constatar en el Acuerdo de Cartagena la importancia de que los países miembros aprovechen en el marco de la CAN el espacio geográfico al que pertenecen; en aras de favorecer actividades que en la actualidad deben ser gestionadas por entidades territoriales por mandato constitucional o legal.

De otro lado, es pertinente anotar que al desarrollar el Estado colombiano una política de descentralización, y como consecuencia de ello transferir poder y competencias hacia niveles intermedios de gobierno territorial, lejos de debilitar al Estado, lo fortalece, ya que éste puede concentrar su actividad como Estado Nacional, esto es, a lo que tiene que ser verdaderamente el nivel nacional (Brewer, 1996). Lo anterior permite que puedan cumplirse las tareas públicas nacionales más eficientemente y para efectos de lo dispuesto en las presentes páginas, permite el espacio para que la descentralización territorial se involucre en los temas propios del proceso andino de integración como una verdadera política de Estado.

En aras de determinar la importancia de la descentralización territorial colombiana en el proceso andino de integración; en razón a que la descentralización territorial supone participación ciudadana, dicha circunstancia permite promover la legitimidad del proceso andino de integración¹². Para el efecto, es pertinente anotar que el proceso andino de integración evidencia des legitimización 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.

El ciudadano andino, en general, no tiene conocimiento sobre la razón de ser de la CAN, y en especial de su papel en los marcos internacional e interno de los países miembros. En un estudio adelantado por el Parlamento Andino sobre la reforma institucional a la CAN, se señaló que la escasa participación de la sociedad civil en el proceso andino tiene que ver con el tipo de participación implementada en la CAN, el cual enfatiza en las formas y las normas, pero no en un verdadero proceso de participación ciudadana. *“Lo anterior ha generado que sus políticas se basen en meras declaraciones programáticas, generando respuestas tardías y claramente insuficientes a los problemas socio económicos de los ciudadanos andinos”* (Secretaria General del Parlamento Andino, 2007, p. 58). No se puede pretender afirmar que la integración por si sola sea una ideología lo suficientemente fuerte para legitimar los procesos de integración; *“necesariamente se debe acudir a los actores políticos, a los actores sociales y culturales, para que mediante su participación en los procesos de integración, se adquiera una verdadera legitimidad”* (Barros, 1989, p. 68). Es por lo anterior que la participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: *“si solo participan los gobiernos, el proceso se estanca y fracasa”* (Vacchino, 1990, p. 9).

Es por lo anterior que para el proceso andino de integración resulta de interés gestionar actividades con los Estados miembros a través de las entidades descentralizadas territorialmente, ya que se supone que al interior de las mismas se evidencia una verdadera participación ciudadana en la gestión asignada a cada una de las citadas entidades. Dicha circunstancia permitiría matizar la ausencia de legitimidad de la CAN.

¹² El poder, y más específicamente el poder político, requiere siempre de algún modo de argumentación o de reconocimiento que lo legitime o lo justifique, ante sí mismo y ante aquellos sobre los que se ejerce; todo ello con el fin y pretensión última de asegurarse la obediencia y el acatamiento (Gil, 2002). El citado concepto permite afirmar la relación entre las nociones de poder y legitimidad. A esta última la entendemos como el poder dominante reconocido, es decir, admitido, aceptado y justificado, lo que permite que los dominados sean reconocidos por la dominación misma (Moreno & Ramírez, 2006), y que permite en el marco estatal, la existencia de unas normas y valores compartidos entre el pueblo y sus gobernantes (Villoria, 2005). De lo dispuesto

De otro lado, en razón a que la descentralización territorial supone autonomía de las entidades territoriales, dicho aspecto facilita la gestión de las competencias de la CAN conexas con las competencias de las entidades territoriales descentralizadas. La descentralización, como política pública territorial del Estado¹³, reconoce la necesidad de construir espacios territoriales capaces de desarrollar políticas sectoriales autónomas, para gobernar los territorios de manera eficiente, directa y participativa. Desde la citada perspectiva, la Corte Constitucional ha construido el principio de garantía a la autonomía territorial y de limitación del poder central, y lo ha desarrollado, bajo la enumeración de los mínimos derechos¹⁴ que deben contener las entidades territoriales de la siguiente forma: Ejercer las competencias constitucionales, administrar sus recursos y establecer los impuestos necesarios para cumplir sus funciones, tomar parte en el presupuesto de la Nación, adoptar sus planes y programas de desarrollo económico y social, y ser administrado por autoridades propias (Grenfieth, 2010). En este sentido, consideramos que la autonomía predicable de las entidades territoriales descentralizadas permite celeridad en aquellas competencias compartidas entre la CAN y las citadas entidades y de esta manera facilidad en la gestión del proceso andino de integración. En otras palabras, la autonomía de las entidades territoriales descentralizadas es un instrumento de garantía para la CAN en el sentido de que dicha autonomía permite celeridad en las competencias compartidas entre la CAN y dichas entidades y como consecuencia de ello eficacia de las mismas.

Ahora bien, el desarrollo de la descentralización territorial colombiana supone planeación por parte de las entidades territoriales descentralizadas, aspecto de interés para la CAN; ya que para la citada organización internacional, la planeación es un factor de relevancia para que el proceso andino de integración se convierta en una política de Estado. Por medio de un plan de desarrollo, el conjunto de la sociedad establece claramente las líneas de acción de un gobierno durante un período determinado. El plan de desarrollo es un instrumento en el que se expresan los resultados de un proceso de planeación concertada entre los diversos sectores y que sirve de guía para la acción de las instancias públicas y privadas. Al respecto, se considera necesario que *“la integración andina, sea parte de los planes de desarrollo de los Estados miembros”* (Universidad San Buenaventura, 2009, p. 302) en aras de convertir el proceso andino de integración como política de Estado. Entendemos por política de Estado a una política que el gobierno quiere implementar de manera durable, es decir, prolongable en el tiempo, sin que se omita cuando el Gobierno cambie; a diferencia de lo que acontece

anteriormente se puede concluir que la creencia de los ciudadanos es el primer paso para reconocer la legitimidad del poder y de esta manera, el mantenimiento o estabilidad del mismo (Marcos, 2004).

¹³ Usualmente se describe el campo de las políticas públicas como un espectro referido a la puesta en marcha de decisiones gubernamentales, que implican una respuesta a diversas demandas sociales, bien sean éstas propulsadas por la comunidad, la ciudadanía, los llamados grupos de interés, o, finalmente, como resultado de decisiones proactivas de las propias instancias de Gobierno (Varela, 2010).

¹⁴ Esos derechos se constituyen en los límites de intervención del legislador y del ejecutivo sobre los asuntos territoriales (Grenfieth, 2010)

con la política de gobierno que implica las medidas que adopta un gobierno de turno para administrar un Estado con miras a dar respuesta a las necesidades de la sociedad, pero cuya vigencia depende del tiempo que el Gobierno dure en el poder y de la tendencia del correspondiente gobernante.

La planeación siempre implicará un proceso decantado y técnico en que, una vez fijados los propósitos y objetivos generales, previo el estudio de las necesidades más sentidas, ordenadas por prioridades, y los recursos de toda índole con que se cuenta, se trazan las estrategias, principios, orientaciones y métodos necesarios para superar esos objetivos. Hoy en día, así como para toda la Nación, está prevista por la Constitución, la necesidad de planificar su desarrollo; para las entidades territoriales, igualmente, está previsto que se elabore y adopte, de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, los respectivos planes de su desarrollo, con objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y las leyes. Con la expedición de la Constitución de 1991, se estableció finalmente todo un «Sistema Nacional de Planeación», integrado por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación y se asignó al Gobierno la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (Herrera, 2002).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el artículo 53 del Acuerdo de Cartagena prevé que *“los Países Miembros adoptarán progresivamente una estrategia para el logro de los objetivos del desarrollo de la Subregión”*; y en este sentido el artículo 54 establece que *“los Países Miembros coordinarán sus planes de desarrollo en sectores específicos y armonizarán gradualmente sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar al desarrollo integrado del área, mediante acciones planificadas.”* En aras de cumplir con lo dispuesto anteriormente, el Acuerdo de Cartagena en su artículo 54, prevé que lo anterior se cumplirá paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional mediante la armonización de métodos y técnicas de planificación.

Una de las grandes innovaciones de la Carta Política de 1991 fue la participación otorgada a las colectividades locales en la realización de los planes y programas de desarrollo. *“Desde la promulgación de dicha norma las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y con el gobierno central, los planes y programas de desarrollo que las afecten”¹⁵. Para apoyar dicha concertación, el constituyente de 1991*

¹⁵ De conformidad con lo dispuesto es pertinente mencionar lo que el Profesor Echeverri prevé sobre el particular: *“...ahora conviven en Colombia el modelo de planificación sectorial centralizado, con modelos integrales de planificación local y departamental”* (Echeverri, 1996, p. 3).

creo el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación. Con esto se pretende que desde los departamentos se haga un primer estudio y evaluación de los planes y programas de desarrollo y de inversión para la preparación del mismo a nivel nacional” (Molina, 2004, p. 149). Lo anterior con la finalidad de asegurar el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley; y de mejorar la utilización y distribución de los recursos con que cuentan los entes territoriales (González, 2012).

Para el proceso andino de integración, las regiones, como entidades territoriales, son de importancia para el cumplimiento de las funciones asignadas a la CAN. La carta política colombiana prevé en el artículo 306 que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio y que su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. En este sentido, el profesor Vieira considera que las regiones son entidades territoriales de relevancia para la CAN. Al respecto el citado profesor manifestó: *“Los procesos de integración de América Latina, orientados hasta ahora de manera centralizada por los Estados, tienen nuevas oportunidades de ser reorientados desde las regiones, aprovechando el relanzamiento de las teorías de desarrollo territorial y regional impulsadas por el contexto de la globalización. En efecto las regiones son en lo sucesivo nuevos actores que pueden realizar mas eficazmente su articulación en un mundo globalizado* (Vieira, 2008, p.217).

Continuando con la idea de establecer porque para el proceso andino de integración la descentralización territorial es un factor de importancia; es procedente anotar que para el citado proceso; la planeación entre los Estados miembros y la CAN, es un aspecto coyuntural; ya que dicha circunstancia permite configurar al proceso andino de integración como una política de Estado. Es en este sentido, que resulta importante hacer referencia a los departamentos¹⁶ como entidades territoriales descentralizadas, encargadas de coordinar la planeación entre los niveles departamentales y locales descentralizados territorialmente. La naturaleza jurídica de los departamentos es de interés para el proceso andino de integración ya que éstos están encargados de la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su propio territorio. En otras palabras, el modelo que la Constitución de 1991 le asigno a la figura del departamento, resulta determinante para el proceso de integración andino, por su papel en el marco de la intermediación y de la planeación (Quinche, 2010). Para lograr el cometido constitucional, los departamentos ejercen (o, más bien, deben ejercer)

¹⁶ Los departamentos son sectores de la circunscripción territorial del país, integrados por distritos, municipios y territorios indígenas que han sido dotados por la ley con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera para el manejo de sus propios asuntos “y para la planificación” y promoción del desarrollo económico y social de su propio territorio (Herrera, 2001 b).

funciones administrativas de coordinación y complementariedad con la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y las leyes. Mediante estas funciones, el departamento puede hacer concertar metódicamente la acción de sus municipios, completar la acción de ellos de manera subsidiaria, prestarles algunos servicios y servir de comunicación directa entre éstos y la Nación para el desarrollo armónico de todo su territorio en particular y de la Nación en general, pero siempre bajo la égida de un poder central que sienta las bases, orienta y controla (Herrera, 2001 b). En consecuencia, para efectos del proceso andino de integración, las funciones administrativas de coordinación e intermediación entre la Nación y los municipios, que lideran los departamentos, son de relevancia, ya que con ellas la gestión propia de la CAN en modo alguno se facilita.

3.- La relación entre descentralización territorial y el proceso de Integración andino

Terminada la legalización de los tratados, acuerdos y protocolos propios de un proceso de integración, por regla general los Estados inician las respectivas gestiones de determinar los beneficios económicos de dicho proceso, olvidando que al momento de entrar en vigencia dicha normatividad, no solamente inician los efectos de nuevas reglas de juego en cuanto a temas de orden económico, sino que además se producirá un impacto importante en el marco jurídico y político de los países miembros. Dicho aspecto, resulta claramente aplicable en el proceso de integración andino; en donde la entrada de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a la CAN no supone ingresar a una organización internacional más por intereses simplemente económicos, sino que comporta contextualizar política y jurídicamente a los Estados miembros frente a la vinculación a un órgano supranacional. En este orden de ideas, consideramos que el proceso andino de integración genera variedad de consecuencias de orden político y jurídico para el Estado colombiano; dentro de dichas consecuencias se encuentran aquellas que son producto de la relación entre los fenómenos de integración andina y descentralización territorial colombiana.

En sus inicios, *“el proceso andino fue pensado para constituirse a largo plazo en un esquema de integración avanzada”* (Acosta, 2004, p. 123) esto es, en un proceso que permitiera una integración integral. Sin embargo, al analizar dicho proceso se observa que éste arroja, teóricamente, buenos resultados para los países miembros, pero los efectos no se diseminan o difunden por igual en todas las entidades territoriales o sus homólogos. Lo anterior a pesar del nexo entre entidades territoriales y globalización. Esta interrelación carga de nuevas y cruciales responsabilidades a las entidades territoriales (Marcelli, 2008). El orden mundial está

requiriendo la participación de las entidades territoriales y es por ello que resulta necesario resaltar la importancia de la paradiplomacia, como la posibilidad que tienen las entidades territoriales de actuar en la esfera internacional, lo que implica una reorganización institucional de las mismas.

Desde hace varios años se ha evidenciado la presencia cada vez más creciente de las entidades territoriales en el escenario internacional (Grandas, 2012). En esta nueva dimensión se integra lo local y lo global, constituyéndose en una nueva oportunidad para el desarrollo por medio de labores relacionadas con la proyección y la promoción internacional del ente local (Zapata, 2007). Lo anterior permite afirmar que las relaciones internacionales de los gobiernos territoriales están siendo enmarcadas en lo que comúnmente se conoce como paradiplomacia, esto es, en un proceso de internacionalización de los gobiernos territoriales que se fundamentan en un ejercicio paradiplomático, cuyo fin último es la promoción del desarrollo local (Grandas, 2012).

El concepto de paradiplomacia se acuñó para designar las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país (Zeraoui, 2007). Sin embargo, esta posibilidad que tienen dichas instituciones de actuar en la esfera internacional, exige de su parte una reorganización institucional, es decir, la creación dentro de sus estructuras de organismos capaces de llevar adelante las gestiones externas y a la vez una agenda internacional. Es en este sentido que resulta de interés abordar el análisis de las acciones que en general las entidades territoriales pueden desarrollar en el escenario internacional. Siguiendo el análisis de Zubelzú, la autora distingue entre *acciones o reacciones propias*, que surgen como iniciativas generadas por las entidades territoriales sin intervención directa del Gobierno Nacional; *Acciones coordinadas* entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional donde actúan de modo conjunto y consensuado; *Acciones tipo lobby* donde las entidades territoriales no gestionan directamente pero buscan ejercer presión ante el Gobierno Nacional en su gestión internacional; y *acciones concertadas* enmarcadas en el ámbito de los Comités de Integración coordinados por el Estado Nacional (Zubelzú, 2008).

Si bien, la acción exterior de las entidades territoriales ha sido motivo de una variedad de discusiones, la comprensión de la dimensión internacional se ha convertido en una alternativa válida para que éstas puedan encontrar soluciones a sus problemas de desarrollo, como respuesta a los nuevos desafíos de la globalización¹⁷.

¹⁷ Para el efecto, es pertinente anotar que sin duda alguna las relaciones internacionales desde los municipios han sido producto del mismo proceso de globalización en el que se evidencia la necesidad de reorientar el accionar de las unidades políticas menores a las del Estado-Nación y generar el desarrollo de nuevas capacidades en el nivel local (Grandas, 2012).

La descentralización ha sido una estrategia para responder a las exigencias de la globalización y un instrumento inherente a la democracia participativa, ya que se asume que en los procesos de descentralización se mejoran los niveles de eficacia del Estado y se amplía la base social, potenciando la gobernabilidad y la participación ciudadana¹⁸. A pesar de lo dispuesto anteriormente, en la actualidad, los gobiernos territoriales deben buscar hoy activar respuestas a sus problemas de desarrollo y conseguir apoyo a sus iniciativas de gestión, a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional (Díaz, 2008). Dentro de los citados modelos está el proceso andino de integración. Para el efecto, es necesario abandonar la presunción de que las entidades territoriales son menores de edad, dignas de control de tutela; es importante concederles el espacio de autonomía que les corresponde, para que puedan madurar y así contribuir de manera decisiva al desarrollo conjunto del Estado colombiano (Estupiñán, 2008) y, de esta manera lograr una mayor autonomía de las entidades territoriales con el mundo externo (Gasol & Iglesias, 2010).

La descentralización territorial colombiana y la integración andina son conceptos que se complementan y como consecuencia de ello, deben funcionar de manera coordinada¹⁹. La integración andina y la descentralización territorial, son dos fenómenos que se requieren de manera complementaria, y como consecuencia de ello ambas figuras deben aunar esfuerzos y vincularse en un proceso de articulación. De hecho, la crisis de ambos fenómenos obedece a causas similares que podrían en modo alguno, mitigarse en la medida en que se configure una verdadera coordinación y complementación de competencias entre dichos fenómenos.

La relación entre la descentralización territorial y proceso andino de integración, la podemos desarrollar desde las perspectivas jurídica y política, de conformidad con lo que se dispone a continuación:

3.1. Contexto de la relación jurídica entre descentralización territorial y el proceso de integración andino

Es de conocimiento que las relaciones jurídicas actúan fundamentalmente en tres tipos de ordenamientos jurídicos: En primer lugar en el Derecho Interno, el cual se podría definir como el resultado del ejercicio de la soberanía estatal; en segundo lugar, en el Derecho Internacional, el cual se podría contextualizar como el

¹⁸ En los países andinos la descentralización está inscrita en casi todos los programas políticos de los gobiernos. Pero es utopía hacer una evaluación general de cada uno de dichos países, porque la descentralización es un proceso esencialmente evolutivo y específico de cada país. Cada Estado, en efecto, logra la descentralización en función de su contexto propio, de su nivel de desarrollo, de su historia, de la existencia en su territorio de minorías, de factores culturales, religiosos, etc... (Meyson, 1993).

¹⁹ Para el efecto, es pertinente anotar que así como la descentralización se justifica en gran medida por argumentos de orden político dirigidos a profundizar la democracia, la limitación y restricción al poder absoluto, la ampliación de los espacios de participación y la educación ciudadana (Maldonado, 2008); el

conjunto de reglas que determinan los derechos y deberes recíprocos de los sujetos internacionales y en tercer lugar en el Derecho Comunitario o de Integración, el cual, según Pescatore, podría conceptualizarse como *"la autonomía de poder y acción colocados al servicio de objetivos comunes a varios Estados"* (Pescatore, 1974, p. 20)

Al respecto, es pertinente anotar que el derecho internacional y el derecho nacional *"comenzaron a disolverse y a confundirse en todas aquellas materias que comenzaban a ser reguladas por el Derecho de la Integración, cuyo estadio mas avanzado de evolución lo constituye el derecho comunitario"* (Quindimil, 2006, p. 317). Lo anterior dio lugar a que *"el Derecho comenzara a convertirse en un fenómeno esencialmente tridimensional, en la medida en que entre las dimensiones nacional e internacional se intercalaba la dimensión comunitaria"* (Quindimil, 2006, p. 170). En este sentido, resulta procedente afirmar que la aparición del fenómeno de la integración en la esfera internacional reordeno las relaciones entre los sistemas normativos internacional y estatal, alterando de esta forma la escala jerárquica preexistente.

La Doctrina ha considerado que el Derecho comunitario no es Derecho internacional, ni Derecho Nacional, porque éste se apoya en principios generales especiales y, por tanto, desconocidos de los ordenamientos internos e internacionales como el "efecto directo" de las normas comunitarias y la primacía del Derecho comunitario (Maside, 1992). Es por lo anterior que el Derecho comunitario; como consecuencia de su supranacionalidad, es un ordenamiento jurídico propio y especializado, distinto de los Derechos Interno e Internacional, que se inserta en los ordenamientos jurídicos nacionales con valor superior a la ley nacional a la que desplaza o sustituye en forma directa y automática (Plata & Yepes, 2009).

Aceptando como punto de partida, el planteamiento de considerar, el Derecho comunitario como un ordenamiento autónomo, e intermedio entre el Derecho Internacional y el Derecho Nacional (Maside, 1992), a continuación se analizará contexto de la relación jurídica entre descentralización territorial y el proceso de integración andino.

En el Derecho Andino de la Integración u Ordenamiento Jurídico Andino, se produce cierta pérdida de la capacidad reguladora de la "ley", circunstancia que conduce al Derecho Andino de la Integración en *"una relación sui generis con los ordenamientos jurídicos de los países que conforman a la Comunidad Andina (CAN)"*

(Blanco, 2011 c, p. 109) y para efectos de lo dispuesto en estas páginas, entre el Derecho Andino de la Integración²⁰ y el Derecho Interno colombiano. Lo anterior en razón a que el Derecho Comunitario constituye un orden jurídico propio, distinto del Derecho interno y del Derecho internacional que debe aplicarse uniformemente en el territorio de todos los Estados miembros, que ostenta de una jerarquía superior a los ordenamientos jurídicos nacionales. Dicha jerarquía superior o primacía del derecho comunitario andino no sólo vincula a los órganos jurisdiccionales sino también al resto de órganos del Estado²¹. En este sentido, el legislador tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias para facilitar la plena eficacia del Derecho Comunitario (derogando por ejemplo las normas internas contrarias a su eficacia); la Administración tiene la obligación de no ejecutar la norma interna, cuando su contenido este en contra del ordenamiento jurídico andino y hacer prevalecer el derecho comunitario; y, lógicamente, el poder judicial tiene la obligación de evitar que las normas internas contrarias al derecho comunitario desplieguen efectos jurídicos.

La relación jurídica de los fenómenos de la integración andina y la descentralización territorial podemos considerarla como de interdependencia. Para el efecto, es pertinente no olvidar que el fenómeno de la integración andina está orientado por el principio de lealtad comunitaria, cuya razón de ser es asegurar que los

²⁰ Es pertinente anotar que el Derecho Andino de la Integración evidencia relación con la temática propia del Derecho Constitucional colombiano. La Constitución Política colombiana contempla dentro de su normativa aspectos que en general, favorecen la posibilidad de pertenecer a esquemas de integración y de formar parte de órganos supranacionales. Para el efecto, desde el preámbulo de la misma se manifiesta que: *"El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Carta Política de Colombia."* De la misma manera en el artículo 9 párrafo segundo orienta su política exterior *"hacia la integración latinoamericana y del Caribe"*. En lo referente a las funciones específicas del Congreso, el artículo 150 numeral 16 establece la facultad de delegar ciertas competencias cuyo objetivo sea la integración, al manifestar: *"Aprobar e improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones que tengan por objeto consolidar la integración económica con otros Estados"*. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el artículo 227 de la ley fundamental colombiana ratifica su postura integracionista, al proponer en su última parte que: *"La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano"*. Adicionalmente, prevé que *"El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones"*.

²¹ Es pertinente no olvidar el principio de prevalencia del Derecho Andino de la Integración en el marco del Derecho Interno; significa que las normas comunitarias se imponen a las normas internas por su naturaleza y especialidad. Dicho principio implica que en aquellas materias en las que el Estado, ha cedido una parcela del ejercicio de su soberanía en favor de la CAN, quienes tienen competencia para regular esa materia es la CAN y no ya el Estado, y, por consiguiente en esas materias si hay dos normas en conflicto, prevalece la norma comunitaria, no porque sea superior en rango, sino porque es la única aplicable en razón de la materia, porque sólo tienen competencia al respecto las instituciones comunitarias y no el Estado. Lo dispuesto anteriormente, genera las siguientes consecuencias (Sánchez & Barcelo, 2008): 1) *La primacía del derecho comunitario es general y absoluta*. Es general porque se predica tanto del derecho comunitario originario como del resto del ordenamiento comunitario. Y es absoluta en la medida en que se proyecta sobre toda norma anterior o posterior del derecho interno e independientemente de su rango dentro del ordenamiento de cada Estado. 2) *La primacía del derecho comunitario obliga a la inaplicación de la norma interna incompatible con el derecho comunitario*. Como las instituciones comunitarias no tienen poder para declarar nula una norma interna contraria al Derecho Comunitario, ni tampoco pueden hacer desaparecer esta incompatibilidad, son los órganos de cada Estado los encargados de inaplicar las normas internas, en la medida en que su contenido sea incompatible con las normas comunitarias. En este sentido, el juez interno no necesita esperar su anulación para inaplicar una ley contraria al Derecho Comunitario, ni esperar la resolución de un procedimiento de constitucionalidad que decida la nulidad de la ley por su contradicción con el Derecho Comunitario. 3) *La primacía del Derecho Comunitario comporta la responsabilidad del Estado por las violaciones del Derecho Comunitario que le sean imputables*. Una consecuencia inherente a la construcción del principio de primacía del Derecho Comunitario, es la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de la normatividad propia del Derecho Comunitario. Esta responsabilidad comporta, entre otras consecuencias, la obligación de reparar los daños causados a los particulares por los actos y omisiones contrarios al Derecho Comunitario. 4) *El Derecho Andino de la Integración es Intangible*: Esta característica se traduce en la obligación que tienen las autoridades de los Países miembros de no modificar las normas emitidas por la CAN e igualmente de no tomar medidas contrarias a dichas normas. Lo anterior en razón a que al fundar dicha organización internacional y darle competencias propias, los Estados miembros se comprometen a respetar su institucionalidad, y como consecuencia de ello, a no usurpar las competencias que le han sido asignadas.

Estados miembros cumplan con el deber y el derecho de cooperar con la ejecución del derecho comunitario, adoptando todas las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho comunitario en su conjunto (Sánchez & Barceló, 2008). Lo anterior supone por parte de las entidades descentralizadas territorialmente, dar cumplimiento a la normatividad andina y como consecuencia de ello no crear en el marco de sus competencias, obstáculos jurídicos que no permitan la eficacia del Derecho Andino y de esta manera evitar la procedencia de responsabilidad internacional por parte del Gobierno colombiano²². En este orden de ideas, la descentralización territorial colombiana supone no solamente el cumplimiento de las normas propias del Derecho Interno, sino también de aquellas relacionadas con el Derecho Andino de la Integración²³. Lo anterior implica que el sistema de organización administrativo denominado descentralización, además de estar sometido al Derecho Interno, también está sometido por un nuevo sistema de producción normativa, que gozará, en la mayoría de los casos de invocabilidad directa y tendrá primacía sobre el Derecho Interno (Sánchez & Barceló, 2008); como lo es el Derecho Andino de la Integración.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es procedente anotar que si bien los países miembros del Acuerdo de Cartagena han cedido parcialmente el ejercicio de la soberanía nacional en los ámbitos que se han reservado a la autoridad comunitaria, no obstante, conservan competencias residuales o complementarias de naturaleza legislativa o administrativa que deben ejercer conforme a la política legislativa común. En otras palabras, el Acuerdo de Cartagena ha delegado en los países miembros la ejecución y desarrollo de algunas normas emanadas de la organización; imponiendo a los países miembros la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena (Plata & Yepes, 2009). En este sentido el Derecho constitucional colombiano ha previsto que *“la potestad reglamentaria se ha considerado por la doctrina como innata y propia del órgano ejecutivo, puesto que ella emana del mandato que da la Constitución para gobernar, para ejecutar las leyes y para velar*

²² Lo dispuesto anteriormente no implica que el derecho comunitario imponga o prejuzgue qué procedimiento o qué órganos internos tienen que asumir el trabajo de asegurar esta aplicación del derecho comunitario en cualquiera de sus manifestaciones. De hecho, en el marco del Derecho Andino de la Integración, se ha reconocido otro principio que guía su aplicación en los ordenamientos de los Estados miembros, tipificado como el principio de autonomía institucional y procedimental; que implica que son las normas internas de cada Estado las que deciden qué instituciones y qué procedimientos son los pertinentes para aplicar el derecho comunitario (Sánchez & Barceló, 2008).

²³ Es pertinente no olvidar que las normas fundacionales o primarias del proceso andino de integración son, por lo general, normas incompletas porque, no obstante indicar los destinatarios, no suelen desarrollar y precisar la conducta o la abstención que estos deben observar. El carácter incompleto de estas normas exige que, para efectos de su cumplida ejecución, sean desarrolladas o complementadas (Plata & Yepes, 2009). Al respecto el artículo 5° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena prevé: *“Los países miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculicen su aplicación”*. La citada disposición normativa es de suprema relevancia para el desarrollo del proceso andino de integración ya que en ella reside la esencia del compromiso jurídico comunitario y como consecuencia de ello, la clave del éxito del proceso en su aspecto jurídico (Sánchez, 1990).

por su fiel cumplimiento” (Pérez, 1997, p. 534). Tratándose del fortalecimiento de la normatividad andina, el ejecutivo deberá ejercer esta facultad sin vulnerar el ordenamiento jurídico andino, de lo contrario el Estado colombiano sería responsable internacionalmente por el incumplimiento a la normativa andina. En consecuencia, el ordenamiento jurídico andino supone la viabilidad del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del ejecutivo, esto es, del presidente de la república, gobernadores, alcaldes, consejos o asambleas departamentales; sin que dicha circunstancia desconozca el contenido propio del Ordenamiento Jurídico andino, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

El carácter descentralizado del Estado colombiano confiere una complejidad superior a las labores de ejecución de las entidades territoriales ya que en virtud de las competencias legales y constitucionales asignadas a las entidades territoriales éstas podrían tomar decisiones susceptibles de modificar el contenido y el alcance de las medidas comunitarias, con el riesgo evidente de comprometer las obligaciones asumidas por el gobierno central. Esta afirmación no tiene nada de sorprendente, pues la ejecución no consiste sólo en la adopción mecánica de medidas normativas o administrativas. Implica también una verdadera reelaboración de las decisiones: «un proceso de interacciones entre los objetivos y las actuaciones encaminadas a hacerlos posibles» que, a pesar de los procedimientos legales establecidos, escapa a menudo a las posibilidades de control y dirección de las instancias superiores. Es por lo anterior que el poder de decisión del gobierno central en las materias comunitarias y la competencia de ejecución de las entidades territoriales pueden generar divergencias de interpretación, conflictos políticos o, sencillamente, problemas de coordinación a nivel interno; y como consecuencia de ello, la negativa a ejecutar o la ejecución incorrecta por parte de los órganos descentralizados, provocaría responsabilidad del Estado colombiano por el incumplimiento de los compromisos comunitarios (Morata, 1987). Es en este sentido que es necesario que las reglas jurídicas internas del Estado colombiano que regulan la descentralización territorial, deben hacer posible la aplicabilidad del Derecho Andino de la Integración en el marco de las competencias de las entidades territoriales descentralizadas que evidencien relación con las competencias propias de la CAN.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es necesario no olvidar que el concepto de integración constituye un desafío constante a las funciones clásicas del Derecho Constitucional (Chofre, 2007). Lo anterior en razón a que el Derecho Andino de la Integración como orden jurídico autónomo, dotado de efecto directo y supremacía, sobre el ordenamiento nacional, en modo alguno podría provocar conflictos y problemas de

coordinación con la Carta Política²⁴. Es desde la citada perspectiva que resulta procedente preguntarse si es procedente o no la primacía del Derecho Comunitario sobre la Constitución colombiana. Al respecto, la Doctrina y la Jurisprudencia han manifestado que de conformidad con el artículo 93 de la Constitución colombiana y por vía jurisprudencial, la Corte Constitucional ha abierto camino a la tesis según la cual el Derecho emanado de los organismos supranacionales de integración andina prevalecen sobre el orden interno (Ramírez, 2008). Así pues, la Corte Constitucional mediante sentencias C-231 de 1997 y C- 227 de 1999, cuyo magistrado ponente fue Eduardo Cifuentes Muños, consideró que el Derecho Comunitario, como consecuencia de su característica de normatividad supranacional, prevalece en el orden interno; sin establecer claramente si dicha prevalencia también implica la prevalencia del Derecho Andino de la Integración sobre el Derecho Constitucional; aspecto que permite afirmar los vacíos y la ambigüedad en lo que respecta al marco constitucional²⁵ del proceso andino de integración. Al respecto la Constitución colombiana no contiene un enunciado normativo que afirme de forma conclusiva la primacía de las normas constitucionales nacionales sobre las normas comunitarias; a pesar de establecer normas que permiten la apertura del ordenamiento nacional a la integración supranacional, lo que proyecta una larga sombra de duda sobre la primacía de las normas constitucionales nacionales (Menéndez, 2007). En este orden de ideas, sí de lo que se trata es de anteponer la primacía del Derecho Andino de la Integración, a la Constitución colombiana, hay que decir que ello sencillamente no resulta de recibo, en razón a que la Constitución colombiana se aplica en los ámbitos que siguen siendo competencia del Estado miembro, pero en los ámbitos atribuidos a la Integración Andina, en este último evento, se aplica el Derecho Andino en toda su plenitud y el Estado no puede invocar la Constitución para impedir los efectos de la norma comunitaria andina (Plata & Yepes, 2009) y además porque a pesar de los vacíos de la Carta Política en lo relacionado con el proceso andino de integración, la Constitución colombiana es fundamento de validez y aplicabilidad del Derecho comunitario sobre el territorio del Estado. Para el efecto,

²⁴ Las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno se explican con base en la tesis dualista del orden internacional, con lo cual, el Derecho internacional *"tiene validez en el plano interno al ser transformado"* en Derecho nacional mediante su reconocimiento en el orden interno" (Caballero & Anzola, 1995, p. 66). Situación distinta se presenta con el Derecho Comunitario, en especial en lo referente al derecho derivado que emite los órganos comunitarios, como quiera que el referenciado derecho no requiere acudir a la ley para que produzca los efectos deseados.

²⁵ Con la Carta Política de 1991, se consagro como principio fundamental, la prevalencia de la norma constitucional sobre las normas del derecho internacional y en este sentido, el artículo 4º de dicha normatividad dispone que *"la Constitución es norma de normas"* y que *"en todo caso de incompatibilidad de la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales"*. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana mediante sentencia C-400 de 1998 y cuyo Magistrado Ponente fue Alejandro Martínez Caballero; se declaró la exequibilidad de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y se reiteró el valor prevalente de la Constitución, indicando clara y expresamente, dos excepciones al particular: 1) Tratados que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción, los cuales se integran al bloque de constitucionalidad y 2) Tratados de límites fronterizos, esto último, en aras de mantener la convivencia del Estado colombiano en paz y como quiera que dichos Tratados regulan uno de los elementos del Estado. En este orden de ideas, la jurisprudencia de la mencionada Corte Constitucional, ha reiterado que en el derecho interno, los tratados internacionales no prevalecen sobre la constitución, salvo en lo referenciado a los dos aspectos mencionados anteriormente. Sin embargo, es pertinente anotar que existe en la actualidad una tercera excepción, atendiendo al contenido del artículo 93 de la Constitución colombiana, pues por vía jurisprudencial la Corte ha abierto camino a la tesis según la cual el derecho emanado de los organismos supranacionales de integración andina prevalecen sobre el orden interno (Ramírez, 2008). Así pues, en sentencias C-231 de 1997 y C- 227 de 1999, emitidas por la Corte Constitucional y cuyo magistrado ponente fue Eduardo Cifuentes Muños, se consideró que el derecho comunitario, como consecuencia de su característica de normatividad supranacional, prevalece en el orden interno; sin establecer claramente si dicha prevalencia también implica la prevalencia del Derecho Andino de la Integración sobre el Derecho Constitucional.

consideramos la plena autonomía del Derecho Andino de la Integración y del Derecho Constitucional, lo que implica que en el territorio colombiano serán aplicables simultáneamente dos ordenamientos plenamente autónomos: el comunitario y el constitucional (Menéndez, 2007). De lo contrario estaríamos configurando una doble soberanía, lo cual en nuestro criterio desborda la naturaleza jurídica de dicho concepto.

Tanto la descentralización territorial colombiana, como la integración andina, suponen marcos normativos de obligatorio cumplimiento que requieren de complementariedad y adecuada coordinación en su aplicación. En este sentido, la relación jurídica entre la descentralización territorial y el proceso de Integración andino supone conocer claramente cómo interacciona (cómo se integra) el ordenamiento comunitario en el ordenamiento que regula la descentralización territorial colombiana en los planos dogmático y orgánico (Sánchez & Barceló, 2008). Lo dispuesto anteriormente obedece a la aplicabilidad del Derecho Interno y el Derecho Andino de la Integración en la gestión propia de la descentralización territorial; y a que ambas disciplinas jurídicas ostentan de sus propias características y sin embargo deben coexistir de manera armónica²⁶.

Es por lo anterior que resulta evidente la necesidad de articulación del Derecho Comunitario Andino y el Derecho Interno, en razón a que ambos Derechos coexisten en un mismo territorio, suelen recaer sobre los mismos destinatarios y regulan las materias que los respectivos ordenamientos jurídicos se han reservado. Lo anterior supone una yuxtaposición normativa que debe ser coordinada (Plata & Yepes, 2009). En aras de lograr esa coordinación, en primera instancia, es pertinente no olvidar la complejidad del Derecho Comunitario, pues comprende el Derecho primario u originario, el Derecho derivado o secundario y el Derecho complementario (Maside, 1990). En otras palabras, en el ordenamiento comunitario coexisten elementos autónomos o propiamente comunitarios (Tratados, Acuerdos y Protocolos), elementos de Derecho Internacional general (Acuerdos de los Estados miembros entre sí o con terceros países) y, por último, elementos normativos de Derecho interno. En todo caso, la vasta doctrina jurídica y jurisprudencia europea así como la andina han dejado claramente definido el criterio de que para garantizar la aplicación uniforme del derecho comunitario en los países miembros es indispensable el cumplimiento de al menos tres requisitos: en *primer lugar*, la atribución o cesión de competencias propias del Estado a órganos comunitarios; en *segundo lugar*, la primacía del Derecho Comunitario y su exclusión del ámbito de controles constitucionales y contenciosos internos de cada país; y, en *tercer lugar*, la aplicación directa en el ámbito interno de la normativa dictada por los

²⁶ El Derecho comunitario no llega a confundirse con las normas del Derecho interno ya que existe una "autonomía recíproca" entre la fuente normativa de ambas disciplinas jurídicas; y al grado de penetración de las normas comunitarias en la esfera estatal, es más intenso que el de la mayoría de las normas internacionales (Plata & Yepes, 2009).

respectivos órganos comunitarios (Brewer-Carías, 2005, tomo I, 49).

Para finalizar, la descentralización territorial y la integración andina conllevan a una relación que se hace evidente en los aspectos que a continuación se proceden a enunciar:

- *El desplazamiento de las autoridades administrativas por autoridades comunitarias:* La primera muestra de la influencia de la integración sobre la descentralización territorial, se manifiesta en el hecho de que muchas decisiones que tradicionalmente tenían como fuente a las autoridades administrativas de cada país, ahora se originan en instancias propias de la respectiva comunidad (Rodríguez, 2010).
- *La ampliación de las fuentes de la legalidad aplicables a las decisiones de las autoridades internas:* El bloque de legalidad o conjunto de normas a las cuales se encuentran sometidas las decisiones y actuaciones de las autoridades internas se amplía en el sentido de incluir reglas y principios provenientes de la normativa comunitaria (Rodríguez, 2010). A este respecto, la doctrina ha señalado que *“el principio de legalidad no sólo somete a los órganos del Estado, al ordenamiento jurídico establecido por el propio Estado o al contenido en tratados internacionales ratificados y aprobados por sus órganos, sino también al ordenamiento establecido por los órganos supranacionales en los procesos de integración económica, y que tienen aplicación directa e inmediata en el ámbito interno”* (Brewer, 2005, p. 47).

3.2 Contexto de la relación política entre descentralización territorial y el proceso de Integración andino

La perspectiva política del proceso andino de integración en el marco de los países miembros admite el análisis de diferentes escenarios. Entre los citados escenarios, encontramos la temática propia de la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso andino de integración.

La relación política entre descentralización territorial y el proceso de Integración andino supone la cesión de ejercicio de soberanía por parte del Estado colombiano de forma voluntaria y permanente a la CAN; y a la vez supone la transferencia del ejercicio de competencias del poder central colombiano a entidades territoriales descentralizadas con autonomía.

En aras de aproximarse a la relación política entre descentralización territorial e integración andina, es pertinente mencionar en primera instancia que la ordenación del territorio colombiano es un proceso planificado y una política de Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa (Méndez, 1990, p.52); afirmación que también corrobora Aguilar (Aguilar, 1989, p. 87-111). Dicha caracterización implica que *“la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas”* (Méndez, 1990, p. 98) y a las actuaciones públicas y privadas. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, en los estudios adelantados en el país para diseñar la Ley de Ordenamiento Territorial se manifestó, que la ordenación del territorio más allá de una simple «reorganización político-administrativa de la Nación y sus entidades territoriales», es una política de Estado que genera los instrumentos necesarios para la planificación del desarrollo territorial a través de la creación de las condiciones más favorables para superar los principales problemas del país (Herrera, 2001). A diferencia de la tipificación de política de Estado a la organización territorial colombiana; el proceso andino de integración, ha respondido a una política de gobierno y como consecuencia de ello, su desarrollo depende de la discrecionalidad del nivel del poder central, esto es de los gobiernos nacionales de los países miembros. En segunda instancia, es pertinente anotar que así como la descentralización se justifica en gran medida por argumentos de orden político dirigidos a profundizar la democracia, la limitación y restricción al poder absoluto, la ampliación de los espacios de participación y la educación ciudadana (Maldonado, 2008); el proceso andino de integración también propende por dichos propósitos; es por ello que una debida articulación del fenómeno de la descentralización territorial y del proceso andino de integración, muy seguramente va a permitir promover la descentralización territorial y a vez el proceso andino de integración.

Hace aproximadamente cuarenta años los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, después de concluidas las acciones y procedimientos establecidos para llevar adelante las iniciativas e instrucciones presidenciales y la preparación del documento constitutivo de su agrupación, acordaron aprobar y suscribir el denominado “Acuerdo de Integración Subregional”. Este documento internacional, de naturaleza comunitaria, ha sido considerado como el cimiento de la “construcción integracionista” de los países andinos, la cual, no obstante los diversos problemas ocurridos durante varias décadas, sigue siendo un proyecto común con renovada planificación y desarrollo que puede seguir adelante si se adopta una visión finalmente integradora²⁷.

²⁷ Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú son cuatro (4) países que decidieron unirse en la CAN para mirar juntos hacia el futuro. Tienen el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina. Son países que están unidos por el mismo pasado, por un mismo idioma y objetivos y metas comunes. Los 99 millones de personas que habitan en los cerca de 4 millones de kilómetros cuadrados, viven realidades similares dentro de las propias particularidades (Comunidad Andina, 2008)

La operancia de la descentralización territorial colombiana y de la integración andina se desarrolla en el marco del Estado democrático. De hecho, existe una relación de proporcionalidad entre las nociones de democracia e integración²⁸, la cual se identifica en la medida en que la primera puede proporcionar mecanismos para que aquellas instituciones que se ven involucradas por las decisiones que se toman en el ámbito de la segunda, puedan también involucrarse en ella y puedan legitimarla. En el marco de la descentralización territorial también existe una relación entre las nociones de democracia y descentralización territorial ya que la dimensión política de la descentralización se materializa a través de la participación activa de la ciudadanía para lograr no sólo acercar las decisiones públicas a las necesidades sociales sino dotarlas de legitimidad y de la posibilidad de ser ejecutadas (Restrepo, 2006). Es por ello que el sistema de organización descentralizado debe ser un impulso para la participación ciudadana (Blas, 2008). En este orden de ideas, el proceso andino de integración exige de sus países miembros de regímenes democráticos, lo cual es presupuesto básico y una condición necesaria para la dinámica del proceso de integración andino (Dreyzin, 2007). Es en este sentido, que resulta procedente afirmar que el proceso de integración andino permite promover la democracia²⁹.

Existe una relación estrecha entre descentralización y democracia; que se espera que irradie en el proceso de integración andino. Lo anterior atendiendo a que a partir de los años 80 ante la debilidad de los Estados centralizados para resolver la demanda de la población, se irrumpe en toda la región andina un movimiento a favor de la descentralización territorial, transfiriendo competencias y servicios al nivel local, lo cual implica una reforma de la administración del Estado y un intento por democratizar y legitimar la decisión, acercando los servicios a la sociedad civil; dichos postulados son de interés del proceso andino de integración; y fundamento de su legitimidad.

De otro lado, la descentralización territorial y el proceso andino de integración funcionan en el marco de la garantía de la tridivisión del poder; lo anterior en razón a que una de las exigencias de tipo político que se

²⁸ Es pertinente anotar que en aras de fortalecer la democracia en los países miembros, estos, suscribieron en 1998 el Protocolo ‘compromiso de la comunidad andina por la democracia’, el cual pretende la adopción de medidas destinadas a la protección de la democracia, como supuesto esencial para intensificar los procesos de integración económica. Dicho documento permite maximizar la esfera del principio democrático en la actividad internacional de los citados Estados. Dicho Protocolo establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de derecho como condiciones esenciales para la cooperación política y la integración económica, social y cultural en la CAN. Las disposiciones contenidas en dicho Protocolo se aplicarán en caso de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los Países Miembros, en cuyo caso los demás Países Miembros adoptarán las medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento, sin perjuicio de lo cual podrán desarrollar gestiones diplomáticas tendientes a facilitar el restablecimiento del orden democrático en el país afectado. En este orden de ideas, dicho Protocolo prevé en el artículo primero que la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son condiciones necesarias para la cooperación política y el proceso de integración en sus niveles económico, social y cultural. Más adelante, el protocolo establece las medidas a tomar en caso de que se produjera una ruptura en el orden institucional de alguno de los países y las sanciones a las que éste debiera atenerse.

²⁹ Al respecto es pertinente anotar que en los últimos años, el debate en torno a la consolidación de la democracia en América del Sur, pasó a ser asociado directamente a la ampliación de los procesos de integración regional (Onuki, 2010).

impone a los Estados que pretenden ingresar a la CAN es la de que éstos se constituyan en Estados de Derecho en el que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tengan un ámbito perfectamente delimitado. Dicha tridivisión de poder también resulta aplicable en la CAN (a través del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Parlamento Andino y Tribunal Andino de Justicia), solo que el análisis de la tridivisión del poder en el marco de la CAN es más complejo que en el Estado colombiano. Lo anterior obedece a la necesidad de mantener el equilibrio entre los intereses de la CAN, representados principalmente por la Comisión y la Secretaría General de la CAN y los de los Estados miembros, representados fundamentalmente por el Consejo Andino de Presidentes y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Maside, 1992).

En el marco de la relación política entre descentralización territorial e integración andina; no se debe olvidar que la ejecución de las políticas formuladas por los niveles superiores de gobierno para la efectividad de la integración andina y de la descentralización territorial constituye uno de los aspectos más problemáticos e interesantes para la consolidación de la relación entre la CAN y descentralización territorial. Lo anterior en razón a que la dificultad de ejecución se halla acentuada por una organización político-administrativa más compleja, más segmentada, menos sometida a los principios de dependencia y jerarquía. En un sistema descentralizado, la ejecución no puede ser considerada como la simple transposición legislativa o reglamentaria de las normas dictadas por el nivel superior de gobierno; implica también una determinada traducción política de las decisiones. Es en este sentido que en el ámbito comunitario andino, se constata la dificultad de armonizar las percepciones, estrategias y objetivos de la CAN por parte de los países miembros cuando cada uno de ellos, trata de maximizar las ventajas y minimizar los inconvenientes. La influencia de las concepciones relativas a la soberanía nacional, la actitud de los Congresos o de las Asambleas Legislativas, el carácter descentralizado de los Estados miembros, la diversidad de tradiciones político-administrativas condicionan en mayor o menor grado la consolidación de las percepciones, estrategias y objetivos de la CAN. La imposibilidad frecuente de llegar a acuerdos concretos y la dificultad paralela de los actores de actuar individualmente al margen de los principios establecidos constituyen uno de los riesgos principales de los sistemas de decisión pluralistas basados, como la CAN, en la regla de la unanimidad. Todo lo anterior en razón a que el funcionamiento del sistema depende casi exclusivamente de la voluntad común de creación y mantenimiento del consenso político (Morata, 1987).

En este orden de ideas, el contenido, alcance y condiciones de aplicación de las políticas comunitarias pueden suscitar algunas divergencias que, sin duda, irán aumentando hacia futuro. Obviamente, la solución no puede

consistir en ocultar los problemas o en imponer soluciones unilaterales generadoras de nuevos conflictos. Se trata, por el contrario, de crear un marco de relaciones susceptible de favorecer el consenso pre y post-decisional entre los actores implicados (Morata, 1987). En esta perspectiva, la colaboración interna de los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI) con los órganos internos colombianos competentes, es de relevancia.

Sección 2: De las Presupuestos de la Relación

1.- Condiciones de orden político para que opere el proceso de integración andino en el marco de la descentralización territorial colombiana

En el marco de la relación integración andina y descentralización territorial, es importante la existencia de elementos de orden político que se deben configurar como absolutamente necesarios para lograr que el proceso andino de integración se contextualice en la descentralización territorial. En este sentido, dichos elementos son los siguientes:

En primer lugar es indispensable la voluntad política de cesión del ejercicio de soberanía por parte del Estado colombiano a la CAN; ya que en cuanto a organización institucional del proceso andino de integración, es indispensable la cesión del ejercicio de la soberanía por parte de los Estados miembros a las instituciones comunitarias. Esto implica evitar una estructura institucional que se fundamente en la cooperación intergubernamental o un sistema intergubernamental y no supranacional.

En segundo lugar es indispensable consolidar la legitimidad del proceso andino de integración. Para que el proceso andino de integración produzca efectos en el marco de la descentralización territorial colombiana es indispensable la participación activa de la ciudadanía en el poder político propio de la CAN³⁰. La integración no es suficiente en sí misma para declarar su legitimidad, *“son los actores políticos y sociales quienes a través de la participación en estos procesos, otorgan la legitimidad, pues es la creencia popular lo más importante para*

³⁰ Existen dos (2) principios que se consideran básicos para el funcionamiento correcto de la CAN: Principio de igualdad democrática y el principio de democracia representativa y participativa (Molina, 2005). El principio de igualdad democrática supone el respeto, por parte de la CAN, de sus ciudadanos en lo que se refiere al normal desarrollo de todas sus actividades, quedando encargadas las instituciones de la CAN de dar atención de manera igualitaria a las distintas pretensiones ejercidas por todos los ciudadanos. El principio de democracia representativa y participativa, el cual es un mandato de optimización que encaja en el ámbito del diálogo abierto, transparente y regular que las distintas instituciones de la CAN han de mantener con los ciudadanos, las asociaciones representativas y la sociedad civil. Dicho diálogo tendrá lugar a través de los cauces adecuados y podrá afectar a todos y cada uno de los campos de acción de la CAN. Dicho principio se encuentra en distintas manifestaciones. En primer lugar, en el Parlamento Andino el cual representa a los ciudadanos de la CAN, mientras que los Estados miembros lo estarán mediante el Consejo Andino de Presidentes y en el Consejo de

alcanzar este objetivo" (Barros, 1989, p. 17-18). La legitimidad del proceso andino de integración, para que produzca los efectos deseados requiere:

✓ *Participación de la ciudadanía andina en los Consejos Consultivos de la CAN:* Las políticas de participación ciudadana en la CAN, se enmarcan en el eje de participación de la sociedad civil, incluido como línea de acción de la Agenda social andina³¹, el cual se manifiesta a través de la formulación y presentación de las opiniones o puntos de vista de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos y mediante el dialogo y la concertación de los intereses de los pueblos indígenas³². Se aboga también por la participación de los consumidores y los municipios (Instituto de Altos Estudios, 2010). Lo anterior obedece a que el Acuerdo de Cartagena en el literal c) del artículo 129, prevé que *"los países miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinados a contribuir al logro de los siguientes objetivos de desarrollo social de la población andina: (...) Participación plena del habitante de la subregión en el proceso de integración"*.

✓ *Las elecciones directas de parlamentarios andinos:* En los verdaderos procesos de integración se evidencia la existencia de instancias que tienen por principio constitutivo la representación ciudadana, a través de los Parlamentos; en donde se concentra el principio de delegación (representación) de la voluntad popular; y que pretenden la elaboración de políticas comunes a todos los Países que ceden el ejercicio de competencias soberanas frente a un esquema de integración. Lo anterior permite al ciudadano participar democráticamente en el ejercicio del poder comunitario. En el proceso andino de integración existe el Parlamento Andino, conformado por parlamentarios designados por elección popular por Ecuador y Perú; sin que Bolivia y Colombia, presenten a la fecha elección popular de parlamentarios, y como consecuencia de ello, sean 5

Ministros por sus gobiernos. En tercer lugar, los ciudadanos tienen derecho a participar en la vida democrática de la CAN (Molina, 2005).

³¹ La Comunidad Andina, ha intentado impulsar y canalizar la inclusión de la sociedad civil en el proceso de integración subregional andino a través del desarrollo de tres ejes fundamentales: El primer eje se ha proyectado mediante la labor de los Consejos Consultivo Empresarial y Laboral Andinos. El segundo eje está compuesto por la participación de actores no gubernamentales en la definición de algunos programas como: la estrategia regional de la biodiversidad, el Plan Integrado de Desarrollo Social, la Estrategia Andina para la prevención y Atención de Desastres, entre otras. El último gran campo de trabajo son las instancias consultivas, como la Mesa de Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas, la cual no se ha puesto en vigor debido a que aún no se han asignado y acreditado los representantes de cada nación; la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la defensa de los derechos del consumidor, instancia que aún no está en funcionamiento y el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, que se ha reunido en muy pocas ocasiones

³² Para el efecto, la CAN mediante Decisión No. 674, creo el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina. Dicha Decisión estableció el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración, para promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político. De conformidad con el artículo 3º de la citada Decisión se asignaron como funciones al citado Consejo: a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, según corresponda, por propia iniciativa o a requerimiento de éstos, sobre asuntos vinculados con la participación de los pueblos indígenas en el proceso de integración subregional; b) Asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados a sus actividades, a las que fuere convocado por decisión de los Países Miembros; c) Participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina; d) Promover el intercambio, evaluación y difusión de experiencias y prácticas exitosas, el fortalecimiento organizativo y, en general, la cooperación entre pueblos u organizaciones indígenas, entidades del Estado y organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de los Países Miembros; y e) Elaborar y aprobar su reglamento en el marco de lo dispuesto en la presente Decisión.

congresistas bolivianos y colombianos, quienes desempeñen las funciones de Parlamentarios Andinos por éste país.

✓ *Cultura Política de Integración:* Entendemos por cultura política el conjunto de valores, creencias, costumbres, tradiciones y orientaciones que poseen los individuos hacia el sistema político o los objetos políticos, que conlleva a pensar en la existencia de una concepción sobre la vivencia en torno al quehacer político. Dicho concepto permite dar explicación a las conductas, valores, actitudes y creencias hacia el sistema político y hacia el ciudadano inmerso en una sociedad democrática (Ortiz, 2007). La cultura política de integración supone el conocimiento y la práctica de la razón de ser del proceso andino de integración por parte de la ciudadanía andina, esto es, la gestión práctica de dicho proceso en las acciones y omisiones de la población andina.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es importante la concientización de la necesidad de la Integración Andina. La integración andina es un proceso largo que por necesidad habrá de comprometer las voluntades de algunas generaciones. *“Por ello es fundamental que los jóvenes que hoy cursan sus estudios escolares conozcan y valoren el reto que significa construir una comunidad de naciones y la urgencia de hacerlo para enfrentar los enormes desafíos de la globalización”* (Secretaría General de la CAN, 2006, p. 7); todo ello con la finalidad de que la gente sienta común el proceso andino y se sienta parte de él. Para el efecto, es necesario hacer referencia a lo dispuesto por el profesor Ayala, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, para quien *“Los procesos de integración demandan una base social que los sustente. La educación es un elemento clave en el desarrollo de esa base social”* (Ayala, 2007, p. 15), es por lo anterior que una de las principales preocupaciones de los Órganos Comunitarios Andinos, debería ser el fomento de la enseñanza de integración en los países andinos³³. Un proceso de integración sin un fuerte y sistemático esfuerzo educativo que lo acompañe y lo refuerce, no es sostenible. Es por ello que los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizaran en el largo plazo, cuando estos sean acompañados de un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista³⁴.

³³ La Educación para la Participación se impone como respuesta ante la necesidad de generar una nueva cultura de la participación que permita ayudar a la formación de personas que puedan ser protagonistas activos del poder político y de esta manera, puedan ser capaces de ejercer y defender plenamente sus derechos ciudadanos. (Jablkowski, 2008). Para lo anterior, es necesario trabajar en favor de que los ciudadanos internalicen el valor de las instituciones democráticas, en aras de evitar que obren solamente como espectadores pasivos. Para efectos del proceso de integración andina y atendiendo lo dispuesto anteriormente, es necesario contribuir a la producción de un cambio de mentalidad, a la construcción de una mentalidad democrática que comprenda y valore el proceso de integración andino, lo cual supone la enseñanza de la integración andina.

³⁴ *“Un proceso de integración sin un fuerte y sistemático esfuerzo educativo que lo acompañe y refuerce no es sostenible. Los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizan en el largo plazo cuando van junto con un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista en el seno de las sociedades* (Comunidad Andina, 2006, p.14)

Es importante anotar que en el escenario mundial, el surgimiento de una sociedad moderna se caracteriza por la omnipresencia de los bienes disponibles, y el aumento del conocimiento y la comunicación. En este contexto, la planificación educativa neoliberal de los Estados posmodernos debe redefinir sus actividades, por ejemplo, la innovación en los métodos de enseñanza, la creación de programas y proyectos para lograr una educación más flexible y pertinente, y el mejoramiento de la condición humana y la calidad de vida de la Nación, el mejoramiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado (Ruano, 2006). Lo anterior supone cambiar los hábitos y la cultura de la comunidad escolar y promover una participación más activa de todos los sujetos en el diseño, implementación y evaluación de la política nacional, local e institucional de la educación (Ramírez, 2007). Se requiere además mejorar las posibles alianzas con otras partes interesadas en intervenir en la prestación del servicio educativo, tales como los empresarios, las asociaciones de industriales, organizaciones internacionales, entre otros.

✓ *Consolidación de la Ciudadanía Andina:* Es necesaria la identificación de los habitantes del territorio andino como ciudadanos y ciudadanas andinos, a través de la libre circulación de personas en cualquier condición en el territorio andino. En la filosofía jurídico-política contemporánea se habla de «ciudadanía» en varios sentidos diferentes, pero para las presentes páginas dicho concepto se entiende como la pertenencia a una comunidad política que se autogobierna, es decir, de formar parte de un cuerpo político cuyos miembros tienen derecho a participar como iguales, directamente o a través de representantes, en la toma de las decisiones públicas (Bayon, 2007). En concordancia con el citado concepto, la ciudadanía se puede entender como el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de una sociedad (Liwski, 2006).

Abordar un concepto sobre la noción de ciudadanía andina³⁵ implica en primera instancia tener presente que *“la dimensión territorial o espacial de la ciudadanía, es decir, aquella vinculada a la relación entre el Estado Nación y la sociedad civil, se halla actualmente en plena reformulación, ya que algunos autores han comenzado en ensayar concepciones de ciudadanía multilateral o amplia, ligadas no sólo al vínculo único y exclusivo entre*

³⁵ Algunas de las características que podrían tipificar la noción de la ciudadanía andina son: 1.- La ciudadanía andina la adquiere toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. 2.- La ciudadanía andina es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, ya que no la elimina. La ciudadanía andina coexiste y presupone la ciudadanía de un Estado miembro, es decir la nacionalidad de un Estado miembro es condición sine qua non para ser ciudadano de la Comunidad Andina. 3.- La ciudadanía andina significa que las personas no pueden ser objeto de discriminaciones en el ejercicio de sus derechos ni por las autoridades públicas (administrativa o judicial) ni por otros particulares en cualquier Estado miembro. 4.- La ciudadanía andina supone el derecho de todo ciudadano de la Comunidad Andina que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a elegir y ser elegido en las elecciones al Parlamento Andino en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. 5.- La ciudadanía andina supone el derecho a todo ciudadano de la Comunidad Andina de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción

individuo y Estado Nación” (Pérez Luño, 2002, pp. 177-211). Es en este sentido en el que el proceso de integración andino requiere el reconocimiento de una ciudadanía andina activa, basada en la participación política y cívica, y que vele por el conjunto de libertades, derechos y garantías que se sumen y confieran un valor añadido a las ciudadanía nacionales³⁶.

La ciudadanía andina asegura sentido de pertenencia a la Comunidad y afianzamiento de una identidad andina, basada en el reconocimiento de valores democráticos e interculturales, en el respeto de los derechos humanos, en la no discriminación por razón de la nacionalidad y en un conjunto de libertades y derechos sociales, ambientales, culturales y económicos, que los nacionales de los países miembros de la Comunidad pueden ejercer en un territorio integrado (Universidad San Buenaventura, 2009, p.310). Ahora bien, es pertinente anotar que el éxito de la ciudadanía andina está íntimamente ligado a la labor de reforzar y potenciar la identidad andina, haciendo que los ciudadanos se sientan partícipes y actores del proceso de integración comunitaria; de esta manera se crea así una ciudadanía supranacional, que congrega a las diversas ciudadanía estatales en un proyecto político común (De Julios, 2004).

Otra condición para que opere el proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial es la coordinación de la institucionalidad que conforma a la CAN. La pertenencia al Sistema Andino de Integración (SAI), supone por parte de los países miembros, la obligación de actuar de acuerdo al objetivo único de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena. Ello quiere decir que el SAI debe conformar una unidad de acción coherente que respete y de cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Derecho Andino. En consecuencia, los órganos e instituciones que integran el SAI deben ajustar su funcionamiento a pautas de conducta que tiendan de forma unitaria a la consecución de los objetivos comunitarios. Lo anterior no es mas que el *“principio de unidad, el cual impone y permite garantizar un funcionamiento institucional coherente y centrifugo, 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).

Ahora bien, la referenciada unidad supone a la vez autonomía en el ejercicio de las funciones de los Órganos Comunitarios; para el efecto, se entiende por autonomía *“la necesidad de que cada órgano pueda disponer y*

a las disposiciones adoptadas para su aplicación.

³⁶ En principio podría afirmarse que la importancia de la noción de ciudadanía andina radica en el reconocimiento de derechos humanos por todos y cada uno de los países miembros a los nacionales de países andinos diferentes al propio. Lo anterior obedece a que el concepto de ciudadanía, en un proceso de integración, mantiene una relación de tensión con la exigencia de universalidad de los derechos humanos; sin embargo, hay que tener en cuenta que, a pesar de esa contradicción, los conceptos de derechos humanos y de derechos ciudadanos no sólo tienen un origen común sino que se precisan mutuamente, son complementarios y difícilmente pueden subsistir el uno sin el otro (De Julios, 2004).

hacer uso de los procedimientos y criterios de actuación que considere oportunos y convenientes, así como de los medios humanos, materiales y jurídicos necesarios para el adecuado cumplimiento de su función, sin que su funcionamiento pueda verse condicionado, perturbado o influido por factores ajenos a su propia voluntad” (Quindimil, 2006, p.148). En concordancia con lo dispuesto anteriormente es necesario no olvidar que *“La supranacionalidad en la Comunidad Andina (CAN) supone autonomía e independencia de los órganos comunitarios que conforman al Sistema Andino de Integración, lo que implica que los mismos no deban obedecer instrucciones, ni responder ante los gobiernos de los Estados miembros”* (Magilevich A, 1972, p. 19).

Presupuesto de orden político indispensable para que el proceso andino de integración funcione en el marco de la descentralización territorial colombiana es la voluntad política de los Estados que conforman la CAN de promover y fortalecer el proceso andino de integración³⁷. Lo anterior en razón a que el modelo de integración andino requiere la voluntad política de sus Estados fundadores de transferir plenamente el ejercicio de competencias soberanas a la Comunidad para conseguir objetivos e ideales compartidos. Dicha tarea implica la puesta en común de parcelas soberanas o, dicho de otro modo, ejercicio conjunto de soberanía (Molina, 2005). El citado presupuesto supone dos aspectos que se han de tener en cuenta; el primero de ellos es el evitar el exceso de presidencialismo tanto en la descentralización territorial como en la integración andina. *“El proceso concentrador del poder y la economía constituye hoy en día una forma grave de desarticulación nacional y de discriminación que desvirtúa esencialmente la democracia ya de por sí endeble y formal en nuestros países”* (Bolívar, 2002, p.17). Desde la citada perspectiva, existe consenso en cuanto a que la descentralización vive un momento crítico, marcado por el exceso de presidencialismo por medidas recentralizadoras que este impone (Maldonado, 2011). Para el efecto es pertinente anotar que *“no obstante la elección popular de alcaldes y gobernadores, el presidente de la república sigue conservando en el fondo una enorme influencia en las decisiones en todas las reparticiones administrativas, bien sea mediante las competencias irrisorias de los departamentos y municipios, como por conducto del control de tutela que orienta, dirige y coordina toda la administración pública”* (Penagos, 1997, p. 5). En este orden de ideas, en el marco del proceso andino de integración, se evidencia la existencia en los países andinos de regímenes presidenciales con fuertes poderes del ejecutivo, lo cual ha generado que dichos poderes jueguen un rol determinante en el proceso de integración andina, dando lugar a que los Ejecutivos de los Estados andinos, absorban todas las atribuciones de gestión del proceso de integración andino, ejerciéndolas en virtud de su competencia de manejar las relaciones

³⁷ Dicha voluntad política conlleva el fortalecimiento del principio de progresividad en las competencias de la CAN; es en este sentido que resulta procedente anotar que para que el proceso andino de integración produzca efectos en el marco de la descentralización territorial es necesario fortalecer el principio de progresividad, es decir la formación gradual de la integración (Sánchez, 2000) en las diferentes áreas de conocimiento de la CAN.

internacionales. El segundo aspecto es la configuración de la integración andina como política de Estado. Es indispensable que la integración andina deje de ser una política de gobierno y se transforme en una política de Estado. Esto es, en una política de interés y de impacto en toda la población colombiana³⁸. Para el efecto, es pertinente anotar que el proceso de integración aún sigue siendo vulnerable por los cambios de gobierno de las naciones andinas, consecuencia de que su orientación en la mayoría de los casos ha dependido de políticas de gobierno y no de Estado. Esto ha permitido que la concepción sobre integración y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la misma, se vean condicionados por la ideología política del gobernante de turno en cada país andino.

Otro presupuesto de orden político que permite que el proceso andino de integración funcione en el marco de la descentralización territorial colombiana es la articulación entre el plan de desarrollo del Estado colombiano y las políticas del proceso andino de integración. Hoy no puede entenderse como cometido estatal fundamental cosa distinta a la del desarrollo integral de un Estado, para cuya satisfacción plena debe imponerse, de manera gradual y racional, una verdadera política de planificación (Herrera, 2001). En este sentido, el proceso andino de integración permite la armonización de políticas sociales y económicas de los Estados miembros; es por ello que el Artículo 54 del Protocolo de Trujillo prevé que los Países miembros coordinarán sus planes de desarrollo en sectores específicos y armonizarán gradualmente sus políticas económicas y sociales con la mira de llegar al desarrollo integrado del área, mediante acciones planificadas. La referenciada articulación supone adicionalmente, la articulación de las competencias andinas y las competencias de las entidades territoriales descentralizadas. En el marco de cualquier proceso de integración supranacional, resulta de relevancia armonizar los distintos intereses y competencias de las entidades territoriales (o sus homólogos) con los intereses nacionales y supranacionales. Por ello es que generalmente, en los procesos de integración más avanzados, las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes, por el contrario, dichas competencias, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Marcelli, 2008). Al respecto, el Estado ha apartado de sus intereses las relevantes y significativas actividades que en el marco internacional pueden ofrecer las entidades territoriales. Es por ello, necesario refrendar el amplio significado del desarrollo de actividades internacionales por parte de las entidades territoriales.

³⁸ Al respecto resulta pertinente hacer referencia al profesor Ayala para quien “*Los gobiernos y la Secretaría General de la CAN deben priorizar la enseñanza de la integración como una política de estado, que vaya más allá de los planes gubernamentales de corte coyuntural, para convertirse en una actividad permanente de todos nuestros sistemas educativos*” (Ayala, 2007, p. 99).

Para finalizar, otro presupuesto de orden político que permite que el proceso andino de integración funcione en el marco de la descentralización territorial colombiana es el establecimiento de un Presupuesto Comunitario. La CAN no podrá abordar con seriedad y profundidad sus responsabilidades, sin unas instituciones con la capacidad económica. Lo anterior impone la necesidad de constituir un presupuesto comunitario que permita cumplir con la gestión propia de la CAN. Dicho presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos; y, todos los ingresos y gastos de la CAN habrán de estar incluidos en las oportunas provisiones que se realicen con anterioridad a cada ejercicio presupuestario³⁹.

2.- Condiciones de orden Jurídico para que opere el proceso de integración andino en el marco de la descentralización territorial colombiana

El Acuerdo de Cartagena de 1969 fue el Tratado de Derecho Internacional que dio origen la Organización de Integración Internacional que en el texto original se denominó Pacto Andino. Posteriormente, a través del Protocolo de Trujillo del 10 de marzo de 1996 y que entró en vigencia el 3 de junio de 1997, se dio nacimiento a una nueva estructura orgánica y funcional para la Integración Andina conformada por la Comunidad Andina – CAN y el Sistema Andino de Integración-SAI. Esta norma básica y originaria, y sus protocolos e instrumentos adicionales, consisten en el Instrumento jurídico internacional que origina un cuerpo sistémico y autónomo de normas supranacionales que los Países miembros crean para la fundación de un área que pretende ser de integración social, jurídica, política y económica. En este sentido, expresamente, el artículo 1° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dispone cuales son los componentes del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina así:

- ❖ El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- ❖ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus Protocolos Modificatorios;

³⁹ En la actualidad el presupuesto de la CAN depende de los traslados presupuestales que los gobiernos miembros realizan directamente al presupuesto de dicho Órgano Internacional; obligación de los Estados miembros que se materializa a través del pago de la cuota comunitaria; sin que dicha actividad se gestione a través de un presupuesto comunitario. Dicho sistema de cuotas ha hecho evidente la vulnerabilidad presupuestal y financiera de la CAN en razón a que los recursos con los que se ha mantenido su presupuesto representan un alto nivel de riesgo porque dependen de la aprobación presupuestal de los gobiernos nacionales. Lo anterior ha dado lugar a demoras en la asignación de los recursos, afectando directamente el flujo de caja y en términos generales, la seguridad financiera y de funcionamiento de la CAN. Consideramos que los países andinos son los únicos responsables del precario financiamiento de los órganos de la CAN, al incumplir de forma reiterada y flagrante sus obligaciones de contribuir al presupuesto de los respectivos órganos e instituciones de la CAN. De hecho, los Estados miembros han dejado al Tribunal de Justicia Andino en graves dificultades económicas, viéndose incluso obligado a tener que endeudarse a través de la solicitud de créditos a la CAF debido a que los Estados miembros no pagaron o se retrasaron en el pago de sus cuotas durante años. Ahora bien, la situación de la Secretaría General también ha venido sufriendo problemas presupuestarios que han sido denunciados en múltiples ocasiones (Del Solar, 1992). De la experiencia puede extraerse con facilidad la conclusión de que los Estados miembros de la CAN, con unas economías internas ampliamente deterioradas, han descuidado voluntariamente la financiación del sistema institucional andino, ocasionando graves problemas de funcionamiento. Como puede también suponerse, los Estados tampoco se han esmerado en buscar fórmulas para revertir esta situación y para evitar problemas futuros. Consideramos que seguramente la solución más efectiva a corto plazo consistiría en que los Estados andinos asumieran y cumplieran el compromiso de incluir en sus presupuestos generales una partida específica destinada a financiar la integración andina.

- ❖ Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;
- ❖ Las resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,
- ❖ Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en afirmar que las normas del Derecho Comunitario suelen dividirse en normas de derecho primario u originario, y normas de derecho secundario o derivado, y este parecer se ha plasmado inclusive en la normatividad de la CAN. Las primeras refieren a los tratados suscritos y ratificados por los Países miembros en materia de integración comunitaria andina así como por sus protocolos adicionales y modificatorios y se constituye en las normas *“que para su adopción cumplen todas las formalidades propias de los tratados internacionales, le dan vida al propio Acuerdo de Cartagena y establecen sus objetivos y los mecanismos para cumplir con los mismos”* (Tangarife, 2002, p. 175) son las normas fundacionales de la organización comunitaria y por tanto tienen los rasgos propios de un Tratado Marco. Las segundas están conformadas por las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión Andina, Resoluciones de la Secretaría General y los Convenios de Complementación industrial y otros que adopten los Países miembros entre sí.

El Ex Magistrado Kaune Arteaga del Tribunal de Justicia Andino, señala que el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina ostenta las siguientes características (Kaune, 2006, pp. 51-55):

- ❖ *Autonomía*: Significa que el ordenamiento jurídico andino no depende de ningún otro ordenamiento, aunque tenga conexiones necesarias con otros sistemas normativos, como el Derecho Internacional Público, del que se origina, y como los ordenamientos jurídicos nacionales de los Países Miembros, de cuyas administraciones y organizaciones judiciales requiere para sus desarrollos normativos y para la aplicación de su normatividad. El derecho comunitario no es derecho internacional, ni derecho interno de los Estados miembros⁴⁰, sino un derecho autónomo supranacional creado fundamentalmente por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y por la Comisión Andina (Higuera, 2009).

⁴⁰ Aunque ciertamente existen estrechas relaciones entre el “derecho comunitario”, el derecho internacional y los derechos internos de los países, se considera que el derecho comunitario es un derecho especial y diferente, que surge del conjunto de normas jurídicas contenidas en los tratados o convenios firmados por los Estados para la conformación de una comunidad y en las decisiones proferidas por las autoridades comunitarias (Rodríguez, 2010). Es así como la doctrina ha definido al derecho comunitario como un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que dispone de: a) fuentes propias, b) órganos de producción normativa propios, sujetos a procedimientos y esquemas de relaciones reglados y c) un sistema judicial de garantía de interpretación y aplicación uniforme” (Isaac, 1996).

El “Derecho Comunitario” es una rama del derecho, cuyas normas se basan en la idea de integración de los Estados y que no corresponde estrictamente a una categoría del derecho internacional público o privado, en la medida en que esta clase de derecho se construye a partir del concepto de cooperación y no de integración. Tampoco constituye una subespecie del derecho interno, puesto que si bien los ordenamientos comunitarios constituyen fuentes del derecho interno, su ámbito de aplicación rebasa las simples relaciones jurídicas al interior de un Estado y se extiende a situaciones que afectan a diversos Estados o a ciudadanos de diversos Estados (Rodríguez, 2010).

❖ *Aplicación Inmediata:* Significa que tan pronto la norma andina nace, automáticamente se integra al ordenamiento jurídico de los Países Miembros, sin necesidad de introducción, recepción, transformación, o cualquier otra formalidad especial; obligando, por este solo hecho, a los sujetos de la Comunidad. La referenciada característica se evidencia en el artículo 3 del Tratado del Tribunal de Justicia, el cual prevé que las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General son directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior (Rosell, 1999).

Por aplicabilidad inmediata⁴¹ se entiende la aptitud de la norma comunitaria para desplegar sus efectos per se, sin necesidad de un posterior desarrollo en el Derecho Comunitario ni tampoco adaptación en el Derecho interno (Bulnes, 1996).

❖ *Primacía:* Consecuencia del efecto directo y de la aplicabilidad inmediata es el principio de primacía, preeminencia o prevalencia, con el que alcanza el ordenamiento jurídico comunitario su máxima perfección; principio además congruente con la calificación que se hace de la CAN como «organización supranacional (o supraestatal) (Bulnes, 1996).

Establecer las condiciones de orden jurídico para lograr contextualizar el proceso andino de integración en la descentralización territorial colombiana, implica no olvidar en primer lugar que la internalización de las normas emanadas de los órganos de la CAN por parte de los Estados miembros plantea problemas decisivos a la hora

⁴¹ Por lo que respecta a la aplicabilidad directa, se trata de destacar el fenómeno que consiste en que las normas del Derecho comunitario, en principio, son susceptibles de ser aplicadas desde su publicación en el *Boletín Oficial de las Comunidades* (no en el *Boletín Oficial* de cada Estado miembro) y, por consiguiente, de ser invocadas por los particulares en sus relaciones con otros particulares o con sus Estados respectivos (Sánchez & Carswell, 1986).

de determinar la naturaleza jurídica del derecho comunitario andino (Mata, 2005); y en segundo lugar que las competencias atribuidas a la CAN que evidencien relación con las competencias asignadas a las entidades descentralizadas territorialmente deben tener *carácter funcional*, esto es, deben perseguir la consecución de unos fines y objetivos determinados. En este sentido, el Preámbulo del Acuerdo de Cartagena, así como sus artículos 1º y 2º, contienen lo que podríamos denominar la *superestructura axiológica* que debe regir el funcionamiento y la evolución de la CAN. En este orden de ideas, la actividad de los Países miembros y la del conjunto del sistema institucional debe someterse estrictamente al cumplimiento y a la consecución de estos valores fundamentales, que constituyen en buena medida el núcleo duro del Acuerdo de Cartagena⁴².

Para que el proceso andino de integración funcione en la descentralización territorial es indispensable la configuración de una Comunidad de Derecho en el marco de la CAN. En otras palabras, es necesario que la CAN sea una verdadera "Comunidad de Derecho", como expresión paralela a la de "Estado de Derecho", ya que es perentorio que la Comunidad sea tributaria del principio de legalidad en igual o superior medida que los Estados miembros. Este planteamiento conlleva el cumplimiento de los siguientes aspectos:

En primer lugar es indispensable el reconocimiento de la supranacionalidad del Derecho Andino de la Integración. El concepto de supranacionalidad en el marco del Acuerdo de Cartagena supone que los Países miembros se desprenden de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por la CAN, quien adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los Estados miembros las precisas materias que le han sido transferidas. En este sentido, es pertinente anotar que las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre el Derecho Interno de los Países miembros, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional.

El Acuerdo de Cartagena trae a nuestro sistema jurídico nacional una transformación del concepto de soberanía, al introducir la supranacionalidad de las normas del tratado originario del Acuerdo (García, 2004: 59). Al respecto SÁCHICA señala que la supranacionalidad es el núcleo del Derecho de la Integración, pues es el rasgo que lo distingue del derecho internacional común. Esta supone la creación de una organización con

⁴² Así, entre otros principios y objetivos, el preámbulo del Acuerdo de Cartagena prevé: "*Los Gobiernos [...] resueltos a fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina [...] fundados en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia [...] decididos a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y de cooperación que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países [...]*" A la vez los artículos 1º y 2º del Acuerdo de Cartagena establecen: Artículo 1: "*El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros [...] propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros*". Artículo 2: "*El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos*".

mecanismos más amplios, directos y expeditos que los de las relaciones políticas o comerciales antiguas; es decir, independiente de los Estados que la integran, con poderes para emitir decisiones autónomas y obligatorias por los Países Miembros (1990: 10-11).

En segundo lugar, es indispensable el reconocimiento del Derecho Andino de la Integración. Siempre se ha considerado, como un dogma, el monopolio de la creación del Derecho por parte del Estado. Este principio fundamental, 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 CAN (Blanco, 2011 c).

En tercer lugar, es necesario el establecimiento de una Jerarquía Normativa en el marco de la CAN. La CAN es una "Comunidad de Derecho" como expresión paralela a la de "Estado de Derecho", lo que permite afirmar que la Comunidad es tributaria del principio de legalidad en igual o superior medida que los Estados miembros (Maside, 1992). Este planteamiento conlleva la consecuencia de que en dicha Comunidad deba existir una jerarquía normativa entre los Reglamentos, Directivas, Decisiones y Recomendaciones que emite la CAN.

En cuarto lugar es perentoria la existencia de control jurisdiccional de la propia actividad de la CAN: En aras de lograr la efectividad del ordenamiento jurídico andino, los ciudadanos y los Estados miembros, deben tener acceso directo a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la CAN para reivindicar los Derechos derivados de dicho ordenamiento. Dicho Tribunal ostenta de competencias muy similares a las que en el derecho interno ejercen las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa (Maside 1992).

En concordancia con las ideas anteriores, y como presupuesto adicional para el adecuado desarrollo de la relación integración andina y descentralización territorial, es necesaria la legalización de propuestas de armonización legislativa al interior de la CAN. La citada armonización puede entenderse como el conjunto de estudios y actividades tendientes a agrupar una normatividad con fines de su unificación, modificación o integración legal o como el método que coordina y asimila políticas para conseguir un paralelismo de disposiciones legales y administrativas dirigidas a un objetivo común normalmente de cooperación o integración supranacional. Todo lo anterior con la finalidad de lograr un acercamiento entre los sistemas jurídicos de los países miembros de la CAN, con el fin de incorporar normas comunes sobre la temática de la

descentralización territorial, en aras de otorgar soluciones prontas a las diferencias que se puedan suscitar entre países, dar seguridad jurídica a las partes, establecer criterios homogéneos y principios rectores a los Estados; y en ultimas para lograr la adecuada coordinación de competencias descentralizadas territorialmente con las competencias del proceso andino de integración, que sean concurrentes.

Para finalizar, como último presupuesto necesario para que el proceso andino de integración funcione en el marco de la descentralización territorial, encontramos la claridad de competencias asignadas a la CAN en el marco de la descentralización territorial. En este sentido, consideramos que para que el proceso andino de integración produzca efectos en la descentralización territorial es necesario que el Derecho Primario Comunitario evidencie clara y expresamente las competencias que asumirá la CAN y a la vez, que otorgue claridad de cuales competencias son las compartidas entre dicha Organización Internacional y las entidades territoriales descentralizadas.

3.- Condiciones de orden político para que opere la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso de integración andino

Como elementos de orden político que se configuran como absolutamente necesarios para lograr el objetivo de que la descentralización territorial se contextualice en el proceso andino de integración, se encuentran los siguientes:

En primera instancia, es indispensable el fortalecimiento de la democracia en las entidades territoriales descentralizadas. Es necesaria la satisfacción de la ciudadanía colombiana en la representación democrática del Estado colombiano⁴³. Lo dispuesto anteriormente, promueve el desarrollo del proceso de integración andino, en razón a que el avance del proceso andino de integración depende, de manera importante, de la gestión que desempeñen órganos e instituciones de la rama ejecutiva del poder público (consejos municipales, asambleas departamentales, alcaldías, gobernaciones etc...) integrados por decisión popular (Pacheco, 2000). Es desde la citada perspectiva que la verdadera coordinación de competencias entre la CAN y las entidades territoriales descentralizadas, suponen participación ciudadana (Velásquez, 2001). En este sentido, mecanismos de

⁴³ Al respecto compartimos la opinión del doctrinante Maldonado, para quien es necesario el compromiso político de un responsable en la Nación comprometido con la revisión de los postulados normativos de participación en la gestión territorial y con la profundización de la democracia local. Lo anterior con la finalidad de que las normas de participación no sean solamente escritas (Maldonado, 2011).

participación ciudadana como la consulta popular⁴⁴ al interior de las entidades territoriales y el cabildo abierto⁴⁵ resultan ser mecanismos pertinentes frente al tema en particular⁴⁶.

En segunda instancia es indispensable una política clara del gobierno en lo relacionado a la descentralización territorial. Para que la descentralización territorial produzca efectos en el proceso andino de integración es necesario que el gobierno nacional lidere una estrategia para garantizar que la descentralización cumpla con sus objetivos. Esto implica un reforzamiento de todos los instrumentos de seguimiento y control con énfasis en los impactos en los sectores principales. Para el efecto, se requiere de una dirección política de alto nivel de la descentralización, que en coordinación con las entidades territoriales y con participación de la sociedad civil, formule las políticas y se encargue de su seguimiento y evaluación (Maldonado, 2011).

Presupuesto necesario para que la descentralización territorial se contextualice frente al proceso de integración andino es, la promoción del papel de las entidades territoriales descentralizadas en el marco internacional. La lógica estatal del Estado westfaliano que se basaba en los atributos de la territorialidad, soberanía y seguridad, 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 *“este 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). Es en este sentido en el que resulta procedente reiterar lo dispuesto por la británica Susan Strange, quien ha considerado *que los “Estados están a un paso de convertirse en instituciones huecas”* (Strange, 1998, pp. 147-148). Por lo afirmado, resulta pertinente en los Estados andinos fortalecer el papel de las entidades territoriales o sus homólogos en el marco de las relaciones internacionales, y para efectos de lo dispuesto en las presentes paginas, a través del proceso de integración andina.

⁴⁴ La consulta popular se ha definido en teoría como la pregunta de carácter general realizada por el gobernante a los gobernados y cuya respuesta es de carácter obligatorio, en el marco de los intereses locales (Caballero & Anzola, 1995).

⁴⁵ El cabildo abierto es una de las maneras de ejercer el derecho de reunión, que implica la congregación del pueblo para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o le afecten (Caballero & Anzola, 1995).

⁴⁶ Es necesario no olvidar que las Asambleas, pero también los Concejos son órganos que cargan un gran desprestigio político. En el caso de las primeras, la sociedad que las elige ni siquiera tiene claro cuáles son sus funciones, pero además, la votación es producto precisamente de todas las redes clientelares con las cuales cuentan. Los Concejos, aun cuando en menor medida, también corren la misma suerte (Maldonado, 2011); aspectos que aunados a la ausencia de calidad de los debates y propuestas que surgen en el seno de estas corporaciones frente a la actualidad nacional e internacional, afectan a la democracia. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que la descentralización no ha tenido realmente un contenido democrático. De hecho, los análisis de los resultados de la descentralización han mostrado en términos generales que en la gran mayoría de entidades territoriales no existe efectivamente una voluntad política para ampliar la participación y la democracia local; lo cual permite afirmar que los gobernantes de las entidades territoriales quieren más autonomía y descentralización con relación al centro, pero no están dispuestos a concederla a sus ciudadanos y territorios (Maldonado 2001).

En atención a lo dispuesto en las líneas anteriores, resulta pertinente hacer referencia a lo dispuesto por el profesor Jiménez para quien *“la internacionalización de las entidades territoriales es el proceso a través del cual los gobiernos territoriales conscientes de los desafíos y oportunidades a nivel internacional, se proyectan hacia el exterior del país y atraen recursos hacia el interior de sus territorios, mediante acciones sistemáticas y el uso de ciertas modalidades de internacionalización. El actor central de dicho proceso son los gobiernos territoriales, teniendo presente que son ellos los que se convierten en los ejes articuladores de los demás actores del desarrollo territorial. El citado proceso está integrado de dos componentes: 1) la internacionalización y 2) la cooperación internacional; la primera, se define como el proceso mediante el cual los gobiernos locales participan más allá de las fronteras nacionales con una perspectiva de afuera hacia adentro; el componente de cooperación, por su parte, es un instrumento para concretar el nivel de implicación de lo externo en lo local, como un proceso inverso”* (Jiménez, 2013, p. 267).

De otro lado, y continuando con el hilo conductor de la temática que estamos desarrollando en este ítem, es indispensable la creación en la estructura orgánica de las entidades descentralizadas territorialmente, instituciones que permitan el avance del proceso andino de integración. En el marco de la descentralización territorial colombiana, puede decirse que existe una actitud de rechazo a la creación de nuevas instituciones dentro del ya establecido esquema institucional, aunque en ocasiones las existentes no responden en verdad a los intereses del modelo, por eso debe trabajarse con instituciones flexibles que sean capaces de adaptarse a las circunstancias reales imperantes⁴⁷. Es desde la citada perspectiva, la necesidad de crear áreas o dependencias en las entidades descentralizadas territoriales que permitan el avance del proceso andino de integración y a la vez el fortalecimiento de la descentralización territorial desde la óptica internacional. Dicho aspecto permite articular el desarrollo armónico de los aspectos jurídicos institucionales de la CAN y de las entidades descentralizadas territorialmente⁴⁸. Ahora bien, la creación de instituciones o dependencias en las entidades territoriales descentralizadas que permitan promover el proceso andino de integración supone también, la necesidad de crear las políticas necesarias para armonizar las funciones de las autoridades nacionales y locales. Dicho postulado es necesario para que la descentralización territorial produzca efectos en el proceso andino de integración.

⁴⁷ En este aspecto y para efectos de la CAN, ha de cuidarse mucho la direccionalidad del esquema, que no es otra cosa que el trazado de los objetivos estratégicos que el modelo debe cumplir (Prado, 2008).

⁴⁸ Todo lo anterior supone crear la infraestructura necesaria para alcanzar los objetivos propuestos en provisión de servicios, reducción de la pobreza, disminución de las desigualdades territoriales, garantía de los procesos democráticos electorales y profundización de una gestión pública participativa (Maldonado, 2011) tanto para la CAN como para las entidades territoriales descentralizadas.

Ahora bien, lo dispuesto en el párrafo anterior supone en primer lugar, la profesionalización de los servidores públicos que prestan sus servicios en la administración pública descentralizada territorialmente. Para el efecto, es importante no olvidar que la gestión profesionalizante en los entes descentralizados permite desvincular las decisiones administrativas al servicio a los vaivenes de la vida política⁴⁹. La profesionalización de los servidores públicos en el marco de la descentralización territorial colombiana, es tema de relevancia⁵⁰ ya que ésta se constituye en garantía de los particulares contra la arbitrariedad del poder público; entendiendo por profesionalización no solamente el acceso a títulos académicos de pregrado, sino también de post grado, esto es, fundamentalmente, títulos en maestrías y doctorados. El proceso de internacionalización implica “(...) la exigencia de una mayor y más profesional gestión del desarrollo local” (Zapata, 2008, p. 14); parece ser un dato innegable que lo global se gestiona en lo local, y como bien lo han planteado Borja y Castells (1997), el Estado nación se ha tornado muy pequeño para proteger a sus ciudadanos de los impactos externos, pero, a la vez, muy grande para atender las necesidades concretas de sus habitantes (Jiménez, 2013).

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, es pertinente anotar que al verificar la planta global de los servidores públicos que laboran en las entidades descentralizadas territorialmente, se puede constatar que si bien estos cumplen con los requisitos mínimos para acceder a los respectivos cargos; éstos requisitos no son suficientes para asumir la gestión técnica, jurídica y financiera que demanda la actual descentralización territorial. Para el efecto, y como uno de los instrumentos para que la descentralización territorial se contextualice con el proceso andino de integración es indispensable la incorporación en los planes de desarrollo de la CAN y de las entidades territoriales, de actividades conjuntas en las competencias que les sean concurrentes; aspecto que demanda un alto grado de conocimiento técnico y especializado en el tema en particular, por parte de los servidores públicos de las entidades territoriales descentralizadas. Es importante no olvidar que por medio de un plan de desarrollo, el conjunto de la sociedad establece claramente las líneas de acción de un gobierno durante un período determinado. El plan de desarrollo es un instrumento en el que se expresan los resultados de un proceso de planeación concertada entre los diversos sectores y que sirve de guía para la acción de las instancias públicas y privadas. En este sentido, otro presupuesto básico para que la descentralización territorial se pueda contextualizar en la integración andina es que el contenido de los planes

⁴⁹ Con relación al particular, la doctrinante Mora prevé con claridad que “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” (Mora, 2008).

⁵⁰ Si bien la Constitución de 1991 busco fortalecer el servicio civil de carrera dentro de una estructura estatal, al establecer que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; es pertinente anotar que en el marco de la descentralización territorial, se llevan a cabo funciones técnicas y administrativas que demandan calidad de conocimientos para la gestión adecuada de las mismas. “Por las primeras se entienden las relacionadas con las actividades especiales o propias de un determinado servicio, que por ello deben ajustarse a los principios científicos que rigen la materia. Las segundas

de desarrollo de las entidades territoriales evidencien actividades compartidas de la CAN y de las entidades territoriales, en las competencias concurrentes de ambos entes.

Ahora bien, y como otra condición para que la descentralización territorial se pueda contextualizar en el marco de la CAN, es indispensable realizar una buena gestión por parte de los diferentes actores territoriales; lo cual se configura como pilar esencial para el fomento del desarrollo de un territorio *“que contemple la coordinación e integración de los diferentes elementos y líneas de actuación territorializadas en una dinámica coherente con el objetivo final del desarrollo local; por ende, debe existir un compromiso entre agentes sociales locales y un diálogo abierto entre representantes políticos e institucionales y agentes económicos locales. Por lo tanto, el papel de los gobiernos locales es integrador y mediador: consiste en lograr concertación y cooperación público-privado-comunitaria”* (Jiménez, 2008).

En concordancia con lo dispuesto en los párrafos anteriores, es necesaria la existencia de una entidad de alto nivel responsable de la formulación y seguimiento de las políticas en la descentralización territorial (Maldonado, 2011). En aras de que la descentralización territorial colombiana produzca efectos políticos y jurídicos en el marco del proceso andino de integración es necesaria la configuración de una entidad de alto nivel responsable de la formulación y seguimiento de las políticas en la materia. Lo anterior permite canalizar el direccionamiento de las competencias propias de la CAN y de las entidades territoriales descentralizadas.

Ahora bien, otro aspecto a tener en cuenta en el contexto de la descentralización territorial en el marco de la CAN, es el evitar las marcadas disparidades regionales en la atención de los servicios entre las entidades territoriales. En aras de que la descentralización territorial produzca efectos en el marco del proceso andino de integración es indispensable evitar las marcadas disparidades regionales en la atención de los servicios entre las entidades territoriales dentro de las cuales sobresalen las diferencias en el acceso a los servicios sociales básicos necesarios para el desarrollo humano, como educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Lo dispuesto anteriormente supone mitigar la asimetría en el desarrollo territorial⁵¹ y lograr la integración de las entidades territoriales; ya que las entidades descentralizadas territorialmente deben evidenciar coordinación en el desarrollo de sus competencias y como consecuencia de ello, integración de las mismas (Bustos, 2010).

son las comunes a todos los organismos y cuya coordinación con las primeras es requisito indispensable para el regular cumplimiento de estas” (Barreto, 2010).

⁵¹ Al respecto, es pertinente anotar que es perentorio evitar el incremento de las brechas territoriales, y de esta manera no lograr un panorama de dualización y extrema segmentación (Barrera, 2007).

En concordancia con las ideas dispuestas anteriormente; y como otra condición de orden político, para que la descentralización territorial produzca efectos en la CAN y que a la vez permite lograr la verdadera descentralización territorial y la consolidación de la autonomía local *“es la capacidad de generar ingresos propios; es decir, la posibilidad de que las entidades territoriales superen su dependencia de las transferencias”* (Becker & Otros, 2004, p.10).

En aras de que la descentralización territorial pueda producir efectos en la CAN, es necesaria la eficiencia en los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales. La eficiencia en los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales es un tema cardinal para que la descentralización territorial pueda producir efectos en la CAN. Para el efecto, es pertinente anotar que los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales continúan siendo precarios y no ofrecen información adecuada y suficiente sobre los impactos en los sectores y finalidades a su cargo; igualmente, no se producen informes de seguimiento y evaluación relevantes sobre el desempeño de las entidades territoriales (Maldonado, 2011).

Para finalizar, y no como una condición indispensable para que la descentralización territorial se contextualice con la CAN, pero si como un presupuesto de importancia que facilita la citada contextualización, se considera necesaria la promoción por parte del gobierno central de la asociatividad territorial⁵², entendida como el instrumento que pretende la formación de alianzas entre las entidades territoriales para producir economías de escala y acuerdos competitivos para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes. Para el efecto, es importante anotar que las asociaciones entre entidades territoriales agilizan y facilitan la participación del proceso andino de integración en el marco de las entidades territoriales descentralizadas⁵³. Lo anterior en razón a que la cooperación entre entidades territoriales contribuye, de hecho, a alcanzar la eficiencia administrativa que los entes locales difícilmente alcanzarían con el desempeño

⁵² La profesora Liliana Estupiñán, en atención a la nueva ley orgánica de ordenamiento territorial prevé: *“Se puede decir que con la nueva normativa, se concibe la descentralización como sinónimo de asociatividad, la cual se debe desarrollar de la mano de los principios de integración, solidaridad, flexibilidad, gradualidad, buen gobierno y regionalización administrativa, además, de las diversas estrategias a que se acude para su creación, tales como los convenios interadministrativos, contratos plan, asociaciones público privadas, protocolización mediante escrituras públicas, leyes, ordenanzas, acuerdos, entre otros”* (Espupiñan, 2013, p. 170).

⁵³ En este sentido, la profesora Liliana Estupiñán prevé: *“La actual ley orgánica de ordenamiento territorial se dedicó a desarrollar, preferentemente, el artículo 285 de la Constitución Política, que no requería de un procedimiento legislativo especializado. Dicho artículo constitucional hace referencia a que, fuera de la división general del territorio, se construirán otras divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. En este contexto, se impulsan en Colombia los siguientes esquemas asociativos: regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles y se creen o fortalezcan diversos instrumentos jurídicos para llevar a cabo el nuevo modelo. También se habla de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales y de corporaciones autónomas regionales; y, finalmente, se hace alusión al artículo 306 de la Constitución Política, es decir, de la promoción, también bajo la política de incentivos de las regiones administrativas y de planificación, diferentes a las regiones de planeación y gestión”* (Estupiñan, 2014, p.182).

solitario de las funciones⁵⁴. Lo dispuesto anteriormente supone cooperación o colaboración voluntaria por parte de las correspondientes entidades territoriales; y como consecuencia de ello, la configuración de mecanismos a través de los cuales se produzca una toma conjunta de decisiones, un co ejercicio de competencias y, por consiguiente, una coresponsabilización de actuaciones; que no puede alterar la distribución de competencias constitucionalmente establecida (Girón, 2013). Al respecto, las formas de cooperación admiten diferentes modalidades, en este sentido, éstas se puede clasificar según su naturaleza (funcional: cuando atañen el ejercicio asociado de funciones por parte de entes locales que siguen siendo autónomos; y estructural: cuando se constituyen estructuras específicas con la participación de varios entes locales), por la modalidad de creación (voluntaria: cuando emergen espontáneamente de los entes locales, como manifestación de su autonomía; e impuesta: cuando la decisión la toma el nivel superior, es decir, el Legislador estatal), por los niveles de gobierno involucrados (vertical: cuando se trata de niveles diferentes; horizontal: cuando participan entes del mismo nivel), por los institutos jurídicos usados (de derecho público o privado), etcétera (Pavani, 2013).

4.- Condiciones de orden jurídico para que opere la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso de integración andino

En aras de determinar las condiciones de orden jurídico para que opere la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración, es necesario, como antecedente no olvidar, que en cuanto a las relaciones entre las normas comunitarias y las normas internas, la teoría general del derecho comunitario ha formulado estas reglas: (i) las normas de derecho comunitario entran a formar parte del derecho positivo de los diversos Estados miembros, por lo cual tienen una aplicación inmediata; (ii) las mencionadas normas ocupan un rango superior a las normas nacionales, específicamente a las leyes y demás normas con igual categoría; y (iii) las normas comunitarias, por sí mismas y sin necesidad de una norma nacional, pueden generar

⁵⁴ En aras de fundamental positivamente las asociatividad territorial, el profesor Zuluaga establece: “La realidad ostenta de unos preocupantes niveles de casi absoluta centralización del poder en todas sus expresiones: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ellos, el primero está totalmente centralizado y concentrado; el segundo opera en términos de una aparente descentralización y una relativa desconcentración; mientras que el tercero, el judicial, está centralizado de manera absoluta, pero ampliamente desconcentrado. Vistas así las cosas, hay que decir que a esta preocupante centralización es necesario agregar la ocurrencia de otro fenómeno mucho más invisible pero no por ello menos dañino. Se trata de los elevados niveles de concentración funcional y geográfica en un solo centro de decisión de ese mismo poder político al que venimos haciendo referencia, de tal suerte que las grandes decisiones a través de las cuales se orientan los destinos de la sociedad no solo se aglutinan básicamente en unos pocos órganos, sino que esas medidas se toman desde un solo centro geográfico. Y ello es así porque la mediocridad de nuestro diseño institucional permite que el acto decisorio sea centralizado, y que su aplicación y operatividad se dirija desde un lugar, en la medida que en muchas ocasiones el aparato burocrático del Estado no hace presencia más allá de la ciudad capital. La situación llega a ser tan compleja, que innumerables instituciones estatales a pesar de tener cobertura funcional y competencial en todo el territorio nacional, ni siquiera cuentan con una oficina de atención al usuario por fuera de su sede en la ciudad de Bogotá. Súmese a la anterior realidad el hecho de que el Estado central, a pesar de gozar de amplias facultades constitucionales en la materia (artículos 150, 211 y 302), tampoco genera mecanismos de delegación de funciones hacia las entidades territoriales subnacionales, y, por ende, tampoco propicia que estas lo hagan en relación con las entidades locales tal como lo permiten los artículos 301, 302 y 305 de la Constitución.” (Zuluaga, 2013, p. 249).

derechos y obligaciones tanto para los Estados miembros como para los particulares (Rodríguez, 2010).

El centro de producción de normas vinculantes para las entidades territoriales descentralizadas, ya no se circunscribe a una autoridad interna sino también, a autoridades comunitarias, como lo son la Comisión de la Comunidad Andina, el Consejo Andino de Presidentes Andinos y la Secretaría General de la CAN. Lo anterior genera como consecuencia la ampliación de las fuentes de la legalidad aplicables a las decisiones de las autoridades territoriales. Dicha circunstancia supone un importante esfuerzo de articulación entre los ordenamientos jurídicos internos y el ordenamiento comunitario, que implica hacer un esfuerzo de distribución de competencias y de establecimiento de reglas de prevalencia entre el derecho interno y el comunitario, a efectos de lograr la mayor claridad en cuanto a la normatividad aplicable y la forma en que deben solucionarse las lagunas y las antinomias que pueden generarse entre los ordenamientos jurídicos. Frente a este problema, la doctrina tradicional del derecho internacional ha formulado las doctrinas del monismo y el dualismo como criterios para la solución de esas tensiones entre las normas nacionales y las internacionales. Así, de conformidad con la concepción dualista, el ordenamiento jurídico interno y el ordenamiento jurídico internacional son sistemas que coexisten y son perfectamente independientes y separados, de tal manera que para que se aplique una norma internacional en el derecho interno es necesario un acto de incorporación al mismo. En cambio, la concepción monista supone que existe una unidad entre el ordenamiento jurídico interno y el internacional, de forma tal que la norma internacional se aplica de manera inmediata en el derecho interno e incluso de forma prevalente⁵⁵ (Rodríguez, 2010).

La manera de comprender las relaciones entre el derecho comunitario y los ordenamientos jurídicos internos, lleva como efecto que las autoridades administrativas internas de los diversos Estados miembros (y dentro de ellas las autoridades de las entidades territoriales descentralizadas) deban basar sus decisiones y actuaciones no sólo en las normas de derecho interno, sino que también deben tomar en consideración, de forma prevalente, el ordenamiento jurídico comunitario (Rodríguez, 2010).

Del acto modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN (Protocolo de Cochabamba) de 28 de mayo de 1996, el ordenamiento comunitario andino, goza de plena eficacia en relación con las normas internas de los Estados miembros de la CAN. En este sentido, de conformidad con el artículo 1º del

⁵⁵ En el caso del derecho comunitario europeo, la doctrina ha señalado que en relación con el mismo se aplica la concepción monista de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, de acuerdo con las disposiciones del tratado de constitución de la Unión Europea y sus posteriores reformas. Además, según lo ha dicho la doctrina, esta conclusión se refuerza con la interpretación del Tratado que repetidamente ha hecho la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas, quien también afirma que la concepción monista es la única que resulta compatible con un sistema de integración

citado Protocolo de Cochabamba, el ordenamiento jurídico andino se encuentra compuesto por las siguientes normas: a) el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; b) el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus Protocolos Modificatorios; c) las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; d) las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y e) los Convenios de Complementación Industrial y los demás convenios que adopten los Estados miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

Es importante anotar que el ordenamiento jurídico andino se encuentra conformado por dos niveles, esto es, por normas primarias y secundarias. Las normas primarias hacen referencia a aquéllas respecto de las cuales los Estados han manifestado directamente su voluntad de sometimiento, como lo son el Acuerdo de Cartagena, mediante el que se creó la CAN y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia. Esto incluye, obviamente, los protocolos e instrumentos adicionales a aquellos tratados internacionales. La eficacia de estas normas primarias en los ordenamientos internos de los Estados miembros no tiene discusión alguna, por lo menos desde el punto de vista de Colombia, en la medida en que se han adoptado las decisiones correspondientes para su incorporación al ordenamiento interno. En ese orden de ideas, puede concluirse que el derecho andino primario forma parte del ordenamiento jurídico interno colombiano, con categoría de ley, puesto que su adopción formal ha implicado la expedición de una ley por parte del Congreso de la República, sometida a control de constitucionalidad por parte del juez constitucional. Al respecto, debe aclararse que, contrariamente a lo que ocurre con el derecho comunitario europeo primario, en el Derecho colombiano no se aplica la concepción monista en las relaciones entre el derecho interno y el Derecho Andino Primario. Por el contrario, se trata de la aplicación clara de la concepción dualista, en la medida en que las normas andinas primarias sólo llegan a ser parte del ordenamiento jurídico interno siempre que se expida un acto de incorporación previo, como bien lo ordena la Constitución colombiana. No obstante, no pueden hacerse idénticos razonamientos frente a las normas de carácter secundario. En efecto, el derecho andino secundario hace referencia a las normas proferidas por las distintas autoridades de la CAN (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de la Comunidad Andina, Secretaría General de la Comunidad Andina). Se dice que se trata de derecho secundario o derivado, en la medida en que las autoridades que lo profieren gozan de una competencia delegada por los Estados miembros de la Comunidad, y porque su eficacia no deriva de sí mismo, sino de lo dispuesto por el derecho comunitario primario (Rodríguez, 2010).

Para establecer la eficacia del derecho andino derivado frente a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, resulta necesario acudir a la normatividad andina primaria. Es así como el artículo 3º del Protocolo de Cochabamba dispone que *“las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros”* y, según el artículo 4º, *“los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”*. El contenido de las dos normas citadas implica que las normas expedidas por las autoridades andinas (Derecho Andino Secundario o Derivado), en virtud de la propia voluntad de los Estados miembros de la Comunidad deben entenderse incluidas dentro del ordenamiento de los mismos Estados y tienen eficacia directa con un cierto rango de prioridad sobre las normas legales preexistentes en los ordenamientos jurídicos internos (Rodríguez, 2010).

De otra parte, de acuerdo con la Constitución colombiana, es perfectamente viable que se transfiera a instituciones comunitarias andinas la posibilidad de regular 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”*.

En consecuencia, no puede caber duda de que el ordenamiento comunitario andino secundario goza de los caracteres propios del derecho comunitario, esto es: aplicabilidad directa, aplicabilidad inmediata y primacía. La principal consecuencia de la aplicación de estas características propias del derecho comunitario al derecho administrativo interno consiste en una evidente ampliación de las fuentes de legalidad a las cuales se encuentran sometidos la administración pública y el juez administrativo. En efecto, cuando se trate de una actuación de la administración pública interna que tenga que ver con asuntos que son objeto de regulación por los órganos de la CAN, aquélla deberá tener en cuenta, además del bloque de legalidad tradicional del derecho administrativo interno, las normas propias del ordenamiento jurídico comunitario. A su vez, el juez administrativo, al controlar la legalidad de esas actuaciones de las autoridades administrativas internas, también deberá tomar en consideración esas normas comunitarias a las cuales optó por someterse el Estado.

Para garantizar la aplicación uniforme del derecho comunitario en el Estado colombiano, es indispensable el

cumplimiento de al menos tres requisitos: en *primer lugar*, la atribución o cesión de competencias propias de los órganos constitucionales de los Estados a los órganos comunitarios; en *segundo lugar*, la primacía del derecho comunitario y su exclusión del ámbito de controles constitucionales internos de cada país; y, en *tercer lugar*, la aplicación directa en el ámbito interno de la normativa dictada por dichos órganos⁵⁶ (Brewer, 2005, tomo I, 49).

Cómo elementos de orden jurídico que, a nuestro entender, se configuran como absolutamente necesarios para lograr el objetivo de que la descentralización territorial se contextualice en el proceso andino de integración, los siguientes:

En primer lugar es necesario hacer alusión a la existencia de necesidades locales compatibles con las competencias de la CAN. Desde el punto de vista jurídico, Jaime Vidal Perdomo destaca como elemento necesario en el concepto de descentralización la *“existencia de necesidades locales”* (Vidal, 1975, p. 36). En este orden de ideas, para que la descentralización territorial colombiana produzca efectos jurídicos en dicha Organización Internacional, es indispensable que las necesidades locales de las entidades territoriales descentralizadas sean compatibles con las competencias propias del proceso andino de integración.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, Jaime Vidal Perdomo destaca como elemento necesario en el concepto de descentralización la *“existencia de control de tutela por parte del poder central”* (Vidal, 1975, p. 36). Dicho control de tutela⁵⁷ en el marco de la CAN debe suponer un grado de autonomía suficiente para el actuar de las entidades descentralizadas territorialmente en dicha Organización Internacional; desde la citada perspectivas estamos de acuerdo con el profesor Penagos para quien *“La verdadera descentralización exige eliminar las políticas paternalistas, las limitaciones impuestas por el poder central, la coordinación y las*

⁵⁶ Sin embargo, en relación con el 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. Frente a estos problemas de jerarquía, debe hacerse notar que la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano ha dado algunos pasos hacia la solución de los mismos, al señalar que las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (hoy Comisión de la Comunidad Andina) se incorporan al ordenamiento jurídico interno colombiano con la categoría de ley y con las mismas consecuencias de las leyes internas. Al respecto, ha señalado: *“(…) Las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena son actos de categoría legal en nuestro régimen interno, sometidos, por lo mismo, al régimen propio de las leyes en todo aquello que no sea incompatible con la normatividad superior del derecho comunitario andino”*. (Consejo de Estado, 1991). De tal manera de que a pesar de que las decisiones de la Comisión surgen originalmente como normas integrantes del derecho comunitario andino, en virtud de su carácter vincular para los países miembros se convierten también en legislación nacional (Rodríguez, 2010).

⁵⁷ En el marco del Estado unitario colombiano existe el reconocimiento de una pluralidad de corporaciones territoriales secundarias, con personalidad jurídica distinta de la del Estado, que administran ellas mismas mediante órganos integrados por elección sus propios asuntos, y que están sujetas en el ejercicio de estas funciones públicas al control de tutela de la administración del Estado. Las unidades locales insertas en el marco estatal no tienen ya un poder originario de autogobierno: el poder que tienen es de derivación estatal. Es por esta razón que el Estado ejerce un tipo de control sobre ellas (Suelt, 2008).

*políticas centralistas que desconocen la autonomía*⁵⁸ (Penagos, 2004, p. 41). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el artículo 1º de la Carta reconoce la autonomía⁵⁹ de las entidades territoriales como elemento integrante de una República unitaria y descentralizada. Para efectos de lo dispuesto en las presentes paginas es importante hacer énfasis en la autonomía administrativa de las entidades territoriales, entendiéndola como un ámbito de intereses propios y, el reconocimiento de que esos intereses propios han de ser normados y regidos por entes específicos bajo la dirección y supervisión del Estado, ya que este es el tipo de autonomía que se reconoce en un Estado unitario descentralizado (Suel, 2008). En este orden de ideas, coincidimos con el criterio del profesor Penagos para quien *“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 CAN, del Estado colombiano y de las entidades descentralizadas territorialmente; lo que ha generado como consecuencia que hasta la fecha no resulte determinable el nivel de autonomía de las competencias de la CAN en el marco de las atribuciones del Estado colombiano como organización descentralizada territorialmente.

Otro elemento necesario para que la descentralización territorial produzca efectos en la CAN, es la claridad de competencias asignadas a las entidades territoriales descentralizadas. En aras de que la descentralización territorial produzca los efectos jurídicos deseados en la CAN, es perentoria la claridad normativa de las competencias de las entidades territoriales; esto es, lograr que el marco normativo que regula las competencias de las entidades territoriales evidencie límites competenciales, evite la duplicación en la asignación de competencias y las competencias tan generales que resultan impracticables o no concretan ninguna tarea en particular. Todo lo anterior con la finalidad de asignar adecuadamente responsabilidad a cada entidad territorial y a sus autoridades. Para el efecto, una de las atribuciones de las entidades territoriales es la

⁵⁸Al respecto, coincidimos con el criterio del profesor Betancur, para quien el centralismo ha estado presente desde el momento de la expedición de la carta política de 1991. *“Si se examina integralmente, los mismos artículos descentralistas imponen las restricciones. El tan utilizado artículo 287 proclama la autonomía pero agrega “dentro de los límites de la Constitución y la ley”. O en la emocionada afirmación del artículo 311 según el cual el “municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” al cual “corresponde prestar los servicios públicos”, pero “los que determine la ley”. O aún más restrictivo cuando son servicios públicos domiciliarios, comienza por decirse que “... se prestarán directamente por cada municipio”, pero con estos condicionantes: “cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen”. En materia de ingresos “fiscales, de presupuesto, de capacidad de endeudamiento, de contratación estatal, de planeación del desarrollo, de prestaciones sociales a los servidores públicos, de la prestación de los servicios de salud, de educación, de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, todo, según la Constitución desde su texto original, es competencia nacional”* (Betancur, 2013, p.194).

⁵⁹Dicha autonomía no se agota en la dirección política de las entidades territoriales, sino que éstas deben además gestionar sus propios intereses, lo que permite concretar su poder de dirección administrativa (Suel, 2008). Así, dentro del marco constitucional y los desarrollos de la Corte Constitucional, que concretan el carácter administrativo a la autonomía de los entes territoriales, existe una limitación al desarrollo de la organización territorial que da la ley de ordenamiento territorial, la cual no puede ampliar el contenido de la autonomía de las entidades territoriales, pues lo que no dispone la suprema norma no lo puede hacer una ley orgánica (Suel, 2008).

de ejercer las competencias que le correspondan. Atribución etérea, ya que las competencias de las entidades territoriales no han sido claramente definidas, ni por el constituyente ni mucho menos por el legislador. Las pocas enunciadas en la Constitución están supeditadas a lo que el legislador central regule de ellas, y todas las demás son ejercidas en directa delegación por parte del Estado central. Para el efecto, es preciso no olvidar que en una verdadera autonomía, las competencias a cargo de los entes territoriales deben estar claramente definidas (Eraso, 2004).

En concordancia con lo dispuesto en el párrafo anterior, y como condición necesaria para que la descentralización territorial se contextualice con la CAN, es importante la efectividad de los principios básicos del sistema de organización administrativo descentralizado, como lo son los principios de subsidiariedad⁶⁰, coordinación y concurrencia. En este sentido; y atendiendo al contenido del principio de subsidiariedad, es indispensable garantizar que el gobierno central no intervenga en las competencias que a las entidades territoriales por vía legal o constitucional le hayan sido asignadas; y en especial aquellas que resulten conexas con el proceso andino de integración; salvo que exista justificación de orden jurídico que lo amerite. En este orden de ideas, es necesario garantizar la posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, pueden apelar a niveles superiores, para que éstas le colaboren en el ejercicio de sus competencias. De conformidad con el principio de coordinación, es indispensable para que se consolide la relación entre integración andina y descentralización territorial, la toma de decisiones conjuntas por parte de del presidente de la república, las entidades territoriales y los ministros, coordinando sus actuaciones para el apropiado cumplimiento de los fines señalados por la constitución. De otro lado, y en el marco de la relación CAN y descentralización territorial, y como consecuencia del principio de concurrencia; es indispensable configurar un proceso de participación entre las entidades territoriales autónomas y el Gobierno central, ya que la concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para la concreción de los intereses respectivos.

⁶⁰ El principio de subsidiariedad presenta al menos dos aspectos sustanciales, uno positivo y otro negativo, aparentemente en contradicción entre ellos (Millon-Delson, 2003). *“El aspecto negativo, se concreta en un deber de no injerencia, que deriva de la convicción que cada autoridad, en general, y el Estado, en particular, no debe impedir a los individuos y a los grupos sociales la libertad de gestionarse, de emplear su propia energía, su propia imaginación y su perseverancia con el fin de conseguir su plena realización, tanto en beneficio de los intereses generales como de los particulares. El aspecto positivo, en cambio, atribuye a cada autoridad el deber de incitar, sostener y, si es necesario, de sustituir los actores insuficientes, de acuerdo, por tanto, a una obligación que tiene la característica de un verdadero y propio deber de injerencia. Entre los dos aspectos no hay contradicción, sino complementariedad y constante reequilibrio, desde el momento que el respeto a la libertad de acción es equilibrada por la legitimidad o, mejor dicho, por la obligatoriedad de la intervención de la autoridad superior, cuando, en condiciones de ‘fracaso’ o de ‘insuficiencia verificada’, se deba proceder a sustituir el actor insuficiente. Además, en virtud del principio de proporcionalidad, que constituye una especie de criterio de evaluación del alcance y la amplitud de la injerencia consentida, la intervención de la autoridad superior se debe dirigir exclusivamente a la persecución de los objetivos públicos deseados. Se podría decir que, el principio de subsidiariedad “al mismo tiempo, evita los excesos de la injerencia y las lagunas de la no injerencia”. Por lo tanto, es un principio bifronte, dirigido a la tutela de la autonomía y, al mismo tiempo, a absolver los deberes de solidaridad y de leal colaboración”* (Rinella & Cardinale, 2013).

Elemento necesario para que la descentralización territorial produzca efectos en el proceso andino de integración, es la determinación en el ordenamiento jurídico colombiano del grado de descentralización y de autonomía de las Entidades Territoriales. La descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales son cuestión de grado (Maldonado, 2008). La denominación como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales no dice nada sobre el grado de descentralización y de autonomía. Lo anterior genera lagunas de orden legal a la hora de determinar el nivel de autonomía y de verdadera descentralización de las competencias asignadas a las entidades territoriales. Es por lo anterior que para que la descentralización territorial produzca efectos en el proceso andino de integración resulta necesaria la determinación clara y expresa del nivel de grado de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales descentralizadas, preferiblemente en un marco normativo.

Otro de los elementos necesarios para que la descentralización territorial produzca efectos en el proceso andino de integración es la existencia de recursos económicos⁶¹. Al respecto, el profesor Maldonado considera que *“las entidades territoriales en Colombia se financian con impuestos, con ingresos no tributarios (dentro de los cuales se destacan las tarifas de los servicios públicos), con transferencias de la nación, con regalías y con crédito, interno y externo. La Constitución establece las normas básicas que regulan las fuentes de recursos de los gobiernos territoriales. La determinación de los impuestos que pueden ser recaudados por las entidades territoriales es una facultad del Congreso Nacional pero la ley puede otorgar responsabilidades en cuanto a la administración y fijación de tarifas. Además, una vez establecidos, la Constitución garantiza los impuestos territoriales, y prohíbe que sean trasladados a la nación o que la ley establezca exenciones o tratamientos preferenciales y sobretasas. Complementariamente a sus recursos propios, las entidades territoriales reciben por parte de la Nación las transferencias correspondientes a las participaciones para educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general del Sistema General de Participaciones y tienen derecho a recursos del fondo nacional de regalías con énfasis en minería, ambiente y proyectos regionales de inversión. Adicionalmente las entidades territoriales pueden tomar créditos internos y externos con sujeción a las reglamentaciones legales, pero el endeudamiento no podrá exceder su capacidad de pago”* (Maldonado, 2011, p. 27).

⁶¹ Durante el proceso de descentralización en Colombia, desde comienzos de la década de los ochenta, las principales medidas adoptadas para el cumplimiento de los objetivos de la reforma han sido: a) La creación o cesión de nuevos tributos a las entidades territoriales y la adopción de medidas para mejorar los recaudos de los impuestos; b) El incremento en las transferencias a los municipios y departamentos; c) La reorganización de las regalías y la creación de un fondo nacional de regalías; d) La puesta en marcha de programas de cofinanciación por parte de entidades nacionales; e) La autorización para endeudarse, tanto interna como externamente; y f) la regulación del sistema tarifario para las empresas de servicios públicos. Por su magnitud y relevancia para un proceso de descentralización, la medida más importante ha sido el diseño y puesta en marcha de un sistema de transferencias que

Para finalizar, en razón a que es difícilmente asimilable los Tratados Constitutivos de la CAN a una Constitución, ya que los sujetos que participan en su elaboración son únicamente los Estados, esto es, el Gobierno, quien negocia el Tratado en la esfera internacional y el congreso quien lo ratifica, sin que haga falta la celebración de un referéndum (Fondevilla, 2009); se considera necesario en el marco de las normas constitucionales, disposiciones que permitan dinamizar el Derecho Derivado Comunitario Andino. Lo anterior permite justificar desde el marco constitucional la transferencia del ejercicio de competencias soberanas del Estado colombiano a la CAN y como consecuencia de ello, evitar en modo alguno, problemas jurídicos de contradicción entre el Derecho Comunitario Andino y el Derecho Interno.

CAPÍTULO II

Papeles del Estado Colombiano y de la Comunidad Andina para consolidar la relación

Como se ha venido sugiriendo, uno de los fenómenos más importantes y de mayor incidencia en la complejización contemporánea es la globalización. Como consecuencia de ello el escenario en el que se deben desarrollar los Estados ha sido objeto de modificación por la existencia de un nuevo orden económico mundial, en donde si bien las posibilidades de descubrir y desarrollar nuevos mercados son infinitas, también lo es la competencia para conquistarlos. Es desde la citada perspectiva que a través de las siguientes páginas pretendemos desarrollar los papeles que el Estado colombiano y la CAN han de gestionar en aras de consolidar la relación entre integración andina y descentralización territorial. Para el efecto, es pertinente anotar que si bien son notorios los efectos de la globalización sobre el Estado, no se entrará a discutir la necesidad de su existencia, pues lo que se vaticina es un cambio en cuanto a su rol y finalidades (Sassen, 2001).

Para que el proceso andino de integración se pueda contextualizar en el marco de la descentralización territorial colombiana, es necesario analizar cuál es y cuál debe ser el papel del Estado colombiano y de la CAN para consolidar la interrelación entre ambos sistemas de organización. Es por ello, que a continuación se desarrollarán los principales papeles que debe y debería cumplir el gobierno colombiano; el congreso colombiano; y obviamente las entidades descentralizadas territorialmente, en la relación descentralización

territorial e integración andina. Dicho análisis también se hará desde la CAN y del Sistema Andino de Integración (SAI).

Finaliza esta Capítulo II con el papel que debe cumplir la CAN como consecuencia de la Organización Internacional de la UNASUR, dada la actualidad que ha evidenciado dicha alianza de Estados. Dicho análisis se circunscribirá al análisis del papel de la CAN y de la UNASUR en el marco de la descentralización territorial.

Sección 1. Papel del Estado colombiano

1.- El papel del gobierno colombiano en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración

El concepto de gobierno que introduce la Constitución colombiana se debe ver más como una manera de gobernar o de dirigir los asuntos del Estado (Brito, 2004). En este sentido, antes de establecer el papel del Gobierno Nacional en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con las competencias de la CAN, es pertinente que el Gobierno Nacional comprenda y asuma el compromiso del proceso andino de integración asimilándolo a un proceso de cooperación de soberanías (Maside, 1990) con los demás Estados miembros. Desde la citada perspectiva resulta de interés analizar cuál es el papel del Gobierno nacional en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración. Para el efecto se han desarrollado las siguientes gestiones que en nuestro criterio, deberían ser adelantadas por el Gobierno Nacional:

En primer lugar fortalecimiento de la soberanía supranacional. La soberanía concebida como la máxima expresión del ejercicio de autoridad de un Estado, parece atravesar una de sus más duras crisis al debilitarse la categoría del Estado-Nación, al trasladarse a esferas externas la toma de importantes decisiones públicas, o por lo menos al reconocerse a aquellas esferas un amplio margen de incidencia en las mismas (Arango, 2007). Entendiendo por soberanía al poder de dar órdenes no condicionadas (Sánchez, 2000); nunca antes en la historia dicho concepto fue tan abstracto como en nuestros días. A pesar de lo anterior es pertinente anotar que en la actualidad, cuando se ha tratado de definir a la soberanía desde las perspectivas sociológicas y jurídicas; ambas, son coincidentes en el reconocimiento supremo del Estado y el rechazo a un poder superior a él (Arango, 2007).

Con el surgimiento de los fenómenos globalizantes y la implantación de un orden económico sin fronteras, la capacidad de decisión del Estado se ve disminuida o limitada por actores que le moldean y le obligan a debatirse entre adaptarse o aislarse. La adaptación involucra la acción del Estado en función de un orden mundial o por lo menos hemisférico o regional, a través de un hilo conductor que en nuestro criterio es la integración, el cual emerge como medio que permite a un grupo de Estados determinar sus condiciones y necesidades reales, para conjugar diversos factores orientados a definir plataformas comunes que permitan la construcción de una identidad más allá de sus fronteras, lo cual implica de un lado, el conocimiento de las condiciones reales de cada uno de los Estados partícipes que permita el acercamiento entre ellos a partir de sus necesidades; la optimización de los recursos, con el propósito de alcanzar un desarrollo armónico, todo lo cual se cumple desde la óptica de la cooperación; el establecimiento de normas reguladoras uniformes que garanticen el trato, el reconocimiento igualitario; y una voluntad política decidida a construir un nuevo concepto de soberanía supranacional. Ahora bien, el aislamiento en circunstancias como las actuales, parece constituir una utopía. Aun en los casos de aquellos Estados con capacidad autosuficiente, la acción de aislamiento pondría en evidencia su enorme contradicción con la realidad (Arango, 2007).

Parte de la Doctrina ha considerado que la noción clásica de soberanía como absoluta e indivisible es incompatible con la idea de un orden jurídico internacional y mas aún con la configuración de procesos de integración (Sánchez, 2000) y en este sentido se ha considerado que dichos procesos podrían absorber cada vez más competencias sobre las que reclama el poder último de decisión el Estado, en aras de conseguir una aplicación homogénea del Derecho en todos los Estados miembros (Fondevila, 2009). Al respecto es pertinente anotar que para efectos de de los Estados miembros de la CAN, dicha circunstancia no resulta aplicable; fundamentalmente porque el Derecho Comunitario opera dentro de una órbita de acción propia, respetando las competencias de cada Estado (Sánchez, 2000).

El proceso andino de integración nació de la decisión soberana de conformarlo por parte de los países miembros; ya que los procesos de integración nacen del ejercicio de la soberanía de cada Estado que suscribe el Tratado Constitutivo, y con el cual, se sienta las bases para la aplicación del Derecho Comunitario originario y derivado.

El proceso andino de integración ofrece la transformación conceptual de la soberanía. Hoy resulta casi

imposible aplicar el antiguo concepto absoluto de soberanía, entendido como el poder ilimitado que se sustrae a toda norma distinta de su propia determinación. Una interpretación de ésta naturaleza debe rechazarse por ser contraria a la convivencia pacífica de las naciones y sus habitantes (Sánchez, 2000). En consonancia con lo manifestado, podemos indicar que actualmente, la noción de soberanía no puede ser ya entendida en su sentido absoluto, pues es un axioma la mayor interdependencia entre los Estados y el crecimiento de los compromisos estatales por los procesos de integración. Es desde la citada perspectiva que el fenómeno de la globalización y los condicionamientos que por él se imponen, exigen necesariamente repensar la noción de soberanía (Arango, 2007). En este sentido, para que los Estados miembros de la CAN puedan asumir los efectos de la globalización, es necesario transformar el concepto de soberanía tradicional por el de supranacional⁶² (Fariñas, 2004). Es en este sentido que la soberanía de los Estados miembros de la CAN, como consecuencia directa de la integración andina, ha sufrido algunos cambios que pasamos a mencionar (Sánchez, 2000):

- a) Las disposiciones constitucionales que atribuyen a órganos surgidos de los procesos de integración, competencia y jurisdicción, lo cual corrobora el abandono de la concepción tradicionalista de la soberanía.
- b) La transferencia del poder regulador en determinadas materias de interés común de los Estados a un órgano comunitario para alcanzar las metas de la integración, produciéndose el fenómeno de redistribución de funciones y atribuciones entre los órganos comunitarios y los países miembros.
- c) La existencia de un sistema de cooperación mutua entre el tribunal comunitario y los jueces nacionales, para el ejercicio por éste último, de la función de aplicar la ley fundamentándose en la interpretación jurisdiccional del tribunal internacional.

Ahora bien, pareciera que una de las críticas al proceso de integración andino, es la cesión del ejercicio de competencias soberanas por cada uno de los países miembros; puesto que esto implicaría *“crear nuevos órganos e instituciones con autonomía para que ejerzan competencias que surtan efectos en el territorio de todos los Estados miembros de la Comunidad”* (Vega, 2008, p.18); al respecto, en un proceso de integración es

⁶² Para el efecto, es pertinente anotar que la noción de supranacionalidad, esto es, *“la autonomía del nuevo ente que crean los Estados que se integran, la cual depende del estado de la integración como de los procedimientos acordados para su expedito funcionamiento”* (Hayes, 1996, p. 144), refuerza la tesis de que en el marco del proceso andino de integración, la noción de soberanía de los Estados miembros se modifica. Es por lo anterior que se ha afirmado que el Acuerdo de Cartagena *“genera en el sistema jurídico de los países andinos una transformación del concepto de soberanía, al introducir la noción de supranacionalidad en el ordenamiento jurídico andino”* (García, 2004, p. 59). Lo anterior permite, para los Estados miembros, la transferencia del ejercicio de facultades soberanas y la presencia de órganos comunitarios autónomos con capacidad para tomar decisiones y expedir fallos, aceptados por todos los Estados miembros (Schueitzer, 1987). Es en este sentido, que la Doctrina y la Jurisprudencia reiteradamente han previsto al ordenamiento jurídico andino como supranacional, situación que se constituye como el núcleo del Derecho de la integración, ya que este es el rasgo que produce la

imperiosa la conjugación de las nociones de supranacionalidad y soberanía; y que la CAN constituye sin duda un esfuerzo de integración e institucionalización, el cual no desplaza a los Estados soberanos. En dicha Comunidad los Estados miembros no sólo aceptan limitar el ejercicio de sus competencias, sino que transfieren el ejercicio de competencias soberanas. En la CAN no existe en sentido técnico traspaso alguno de soberanía, la cual por lo demás como es atributo esencial del Estado, no es susceptible de división en partes o fracciones. Lo que opera en el proceso de integración andino es en realidad una transferencia en el ejercicio de competencias, las que no obstante desprenderse del poder soberano del Estado, no conllevan un desmembramiento de la soberanía propiamente dicha. *“En otras palabras, la transmisión de facultades que tiene lugar en el marco de un esquema de integración, no ocasiona la partición de la soberanía que continua como un todo en poder del Estado, en tanto y en cuanto es la Nación quien puede marcar su alcance a través de la redacción que se da en el Tratado Constitutivo y en última instancia, advirtiendo que el país miembro puede recuperar las competencias cedidas en el momento que crea oportuno por medio de su retiro del proceso, mediante la respectiva denuncia”* (Perotti, 2007, pp. 441 y 442). En consecuencia, *“la creación de un sistema de integración tiene por efecto producir una reordenación de las funciones fundamentales de los Estados”* (Pescatore P, 1974, p.15) y ello no conduce a un debilitamiento de los poderes soberanos del Estado, sino un redimensionamiento en el que todos los demás Estados participan en el ejercicio de la soberanía.

En este orden de ideas, la formación de una comunidad o de un esquema de integración bajo un sistema jurídico supranacional no lesiona el concepto de soberanía, ya que cada Estado participante ha limitado voluntariamente los alcances de su poder público a cambio de las ventajas que reciba del proceso y tiene una potestad intrínseca para organizarse jurídicamente y proyectarse externamente como miembro de la comunidad internacional. En otras palabras, *“la integración comunitaria responde y se afianza en la concepción de una soberanía relativa de los Estados, no reconocida como un poder estatal supremo, absoluto e ilimitado, sino como algo menguado y circunscrito por la interacción de los demás actores de la comunidad internacional; lo que implica la reasignación de competencias específicas de los Países Miembros en organismos comunitarios para hacer viables los procesos de integración”* (Ponce de León E, 2001, p. 48). En otras palabras, la CAN es una Organización Internacional cuya naturaleza jurídica es secundaria y funcional (Valencia, 2003), ello implica que esta sometida a lo que los Estados miembros, a través de sus Gobiernos Centrales, hayan previsto en los Tratados Constitutivos de su creación o en general, en el Derecho Originario Comunitario; ya que los procesos de integración nacen del ejercicio de la soberanía de cada Estado que suscribe el Tratado Constitutivo, y con el

cual se sienta las bases para la aplicación del Derecho Comunitario Originario y Derivado.

Por lo dispuesto anteriormente, resulta procedente afirmar que la supranacionalidad no consiste en transferir, ceder ó abandonar parcelas de soberanía sino, más bien, la transferencia o la cesión del ejercicio en común de competencias soberanas de los Estados, que siguen siendo de los sujetos primarios del Derecho internacional.

No podemos olvidar, que la titularidad de la soberanía reside en el pueblo y como consecuencia de ello, es este quien ostenta de la capacidad de decidir libremente las bases de organización de su convivencia política y social, lo que hace gracias a la aprobación de su Constitución (Figueruelo, 2006); y que en la mayoría de las Cartas Políticas de los países miembros de la CAN se ha hecho mención al proceso de integración andino. En este sentido, es pertinente anotar, que ha sido el poder constituyente del pueblo andino el que ha juridificado, en su condición de soberano, a través de las Constituciones Políticas de los países miembros, el proceso de integración andino. Por ello, consideramos que no se puede admitir una quiebra de la soberanía de los Estados miembros, el fenómeno de la integración andina; lo que ha acontecido es que los países miembros de la CAN flexibilizaron el concepto de soberanía para dar paso a la figura de la delegación, transferencia o atribuciones de competencias, que hasta entonces los Estados mantenían como una facultad indelegable hacia la Comunidad y a los organismos que ella integra, para que los nuevos entes comunitarios puedan cumplir sus fines y propósitos dentro de un nuevo ordenamiento jurídico, de carácter comunitario como es el ordenamiento jurídico andino.

Adicional a la tarea de promover la soberanía supranacional, el papel prioritario que debe adelantar el gobierno colombiano en el marco de la descentralización territorial y de la CAN, es el configurar al proceso andino de integración como política de Estado. Coincidimos con el profesor Jiménez cuando afirma que *“El ordenamiento territorial es una política pública, pues significa un referente importante para la toma de decisiones y la ejecución de programas de intervención pública”* (Jiménez, 2010, b, p. 84). La ordenación del territorio es un proceso planificado y una política de Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa (Méndez, 1990, p.52); afirmación que también corrobora Aguilar (Aguilar, 1989, p. 87-111). Dicha caracterización implica que *“la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas”* (Méndez, 1990, p. 98) y a las actuaciones públicas y privadas. En este orden de ideas, es pertinente anotar que en los estudios adelantados en el país para diseñar la Ley de Reordenamiento Territorial se ha dicho que la ordenación del territorio más allá de una simple reorganización político-

administrativa de la Nación y sus entidades territoriales, es una política de Estado que genera los instrumentos necesarios para la “...*planificación del desarrollo territorial a través de la creación de las condiciones más favorables para superar los principales problemas del país...*” (Herrera, 2001). A diferencia de la tipificación de política de Estado a la organización territorial colombiana; el proceso andino de integración, ha respondido a una política de gobierno y como consecuencia de ello, su desarrollo depende de la discrecionalidad del nivel del poder central, esto es de los gobiernos nacionales de los países miembros. En este orden de ideas, en razón a que la descentralización territorial y el proceso andino de integración son actividades estatales de coyuntura en el Estado colombiano, es de interés que ambas puedan ser catalogadas como políticas de Estado. Dicha catalogación permitiría que ambas figuras produzcan los efectos deseados que se esperan en la actualidad.

En este sentido, es importante anotar que la tipificación del proceso andino de integración como política de Estado, supone para el gobierno colombiano la promoción de una cultura política de integración. El gobierno, en el marco de las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración debe asegurar una real cultura política de integración. Para el efecto, entendemos por cultura política el conjunto de valores, creencias, costumbres, tradiciones y orientaciones que poseen los individuos hacia el sistema político o los objetos políticos, que conlleva a pensar en la existencia de una concepción sobre la vivencia en torno al quehacer político, que se apoya en costumbres aceptadas por la ciudadanía. Dicho concepto permite dar explicación a las conductas, valores, actitudes y creencias hacia el sistema político y hacia el ciudadano inmerso en una sociedad democrática (Ortiz, 2007).

Otro papel que el gobierno colombiano debe cumplir en el marco de las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración; es el fortalecer gradualmente la autonomía de las entidades territoriales y la autonomía de las competencias de la CAN. Comprendiendo a la descentralización como la relación entre la cantidad de poder de decisión distribuido sobre el territorio y la cantidad que se concentra en el centro político y ello en razón a que el estado unitario no puede ser sinónimo de concentración sino el resultado de procesos de construcción del consenso, de negociación y de resolución de conflictos (Hernan, 2010). Dicho sistema de organización administrativo supone un proceso gradual de aumento de autonomía en las competencias asignadas a las entidades territoriales descentralizadas que no implique el desconocimiento de la naturaleza jurídica del Estado Unitario. Lo dispuesto anteriormente también resulta aplicable en la CAN; ya que la integración supone un proceso gradual de fortalecimiento de su

autonomía, en aras de incrementar paulatinamente la cooperación jurídica, económica y política de los Estados miembros y al mismo tiempo la cesión gradual del ejercicio de atribuciones soberanas a un nivel supranacional de gobernabilidad con el objetivo final de integrar aspectos de orden económico, social y jurídico, sin perder por ello la identidad nacional, maximizando los beneficios y minimizando los costos de la interdependencia y la globalización (Alzugaray, 2002).

En este orden de ideas, el gobierno colombiano en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración, debe promover y fortalecer la autonomía de las entidades territoriales y a la vez permitir que el proceso andino de integración avance verdaderamente en el traslado efectivo de competencias hacia la CAN. Todo lo anterior permite que la descentralización territorial y el proceso andino de integración avancen gradualmente en la realidad contemporánea.

Continuando con las tareas que el gobierno colombiano debe adelantar en el marco de la descentralización territorial y la CAN, es necesaria la creación de una política pública de conocimiento del Ordenamiento Jurídico Andino dirigida a los Jueces nacionales y particulares. En razón a la primacía del derecho andino frente al ordenamiento interno; es indispensable el conocimiento del Derecho Andino de la Integración por parte de los particulares que podrían exigirla ante los jueces y/o administradores (Tremolada, 2006); quienes se supone que también deben tener conocimiento del tema en particular. Todo lo anterior en razón a que la apreciación de la aplicabilidad directa y prevalencia del ordenamiento jurídico andino está en manos de los órganos administrativos o judiciales, quienes deben estar al tanto de dicho ordenamiento. Dicha tarea supone la vinculación de las entidades descentralizadas territorialmente en el proceso de elaboración del Derecho derivado Comunitario Andino. Para el efecto, es importante anotar que en aras de que la CAN produzca los efectos deseados en el marco de la descentralización territorial colombiana es necesaria la vinculación de las entidades descentralizadas en el proceso de elaboración de la normativa andina. Lo anterior genera entre otros aspectos, facilidad de aplicación del derecho comunitario andino derivado por los órganos descentralizados (Morata, 1987).

De otro lado, es necesario que el gobierno colombiano configure un catálogo claro y expreso de competencias a la CAN. En los procesos de integración, el principio de los poderes limitados, ha sido entendido como el mandato que permite la transferencia de ejercicio de competencias soberanas, de conformidad a las materias a que se refieran los Tratados Internacionales de origen. En este orden de ideas, la distribución de competencias

entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias permite hablar, al menos desde un plano teórico, de competencias excluyentes, concurrentes y compartidas. Para las primeras, esto es, para las competencias exclusivas o excluyentes, tiene que existir una atribución expresa en los Tratados para que los órganos comunitarios puedan actuar en un sector determinado, fijando una política común (Maside, 1992). El campo de las competencias concurrentes o compartidas se define por el conjunto de atribuciones de la Comunidad que no se incluyen como exclusivas. Dichas competencias compartidas son fundamentalmente de coordinación y orientación, con muy distintos grados de vinculación⁶³ (Faina & Novo, 2005).

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, consideramos como tarea del gobierno colombiano la calificación de la naturaleza de las competencias de la Comunidad Andina, esto es, una tipificación de competencias comunitarias exclusivas, compartidas y complementarias.

Para finalizar, y como último papel que debe cumplir el gobierno colombiano en el marco de la relación entre descentralización territorial y CAN; el liderar el proceso andino de integración como un sistema que supera la simple cooperación internacional. En un sistema de cooperación internacional, los Estados nacionales están dispuestos a colaborar unos con otros, pero manteniendo intacto el principio de soberanía (Lerman, 1993). En la integración, por el contrario, se rompe con la coexistencia de los Estados, intentándose superar la insuficiencia de las estructuras nacionales y el posible abuso de poder de un Estado sobre otro, planteando la fusión del ejercicio de competencias nacionales comunes en una comunidad supranacional⁶⁴. Para el efecto, entendemos por supranacionalidad *“la competencia de un órgano internacional o comunitario para tomar decisiones directamente obligatorias en el territorio de los Estados miembros, sin la necesidad de una incorporación en el ordenamiento jurídico nacional”* (Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1969, pp. 540, 541) lo que implica *“el desprendimiento de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el organismo supranacional que adquiere la competencia de regularlas de manera uniforme para todos los países miembros”* (Magilevich, 1972, p. 15). Es pertinente anotar que para que exista el fenómeno de la supranacionalidad en un proceso de integración, es necesario en primera instancia, el reconocimiento por un grupo de Estados de un conjunto de intereses comunes o de

⁶³ Es necesario recordar con relación a éstas competencias la "cláusula de lealtad a la Comunidad" o "cláusula general *stand-still*", es decir, la prohibición de introducción por los Estados miembros de nuevas medidas que puedan implicar una reglamentación más restrictiva en el ámbito de las libertades comunitarias. Para ello se impone a los Estados miembros una doble conducta: *a)* positiva, que implica adoptar todas las medidas, generales o particulares, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas, y *b)* negativa, que implica abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del respectivo Tratado de integración (Faina & Novo, 2005).

⁶⁴ Entendiendo por supranacionalidad la técnica de distribución de competencias dentro de un sistema de integración (Uribe, 1990), lo que conlleva la aceptación de los Estados miembros de un conjunto de valores comunes que dotan de objetivos y directrices a la integración, donde los participantes están dispuestos a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores (Pescatore, 1973); resulta procedente afirmar que en la CAN existe una

valores comunes; y en segunda instancia, la creación de un poder efectivo, colocado al servicio de esos intereses o valores y por último, la autonomía de ese poder; esto es, que sea distinto del poder de los Estados participantes, de manera tal, que pueda ser puesto exclusivamente al servicio de la finalidad reconocida como común.

Las reales organizaciones supranacionales se caracterizan por evidenciar competencias tradicionalmente insertadas dentro de los poderes soberanos de los Estados y que estos les han transferido. Por lo anterior, dichas organizaciones supranacionales, tienen facultades especiales para vincular a sus miembros en las materias específicas delegadas por estos, concurriendo y en algunos casos sustituyendo algunas funciones del Estado. En contravía a lo dispuesto anteriormente, *“las organizaciones de cooperación son aquellas manejadas directamente por los Estados, mediante las formulas de coordinación de soberanías estatales y cuyo fundamento reside en la convicción de la preeminencia de los intereses nacionales, fundamentada en una visión rígida de la soberanía”* (Brewer, 2003, p.33). Es bajo esta perspectiva que funciona la CAN, esto es, como un proceso de cooperación de los países andinos para resolver de manera conjunta problemáticas especiales, sin que por ello los Estados miembros adquieran el compromiso de interconectar deficiencias y proponer soluciones conjuntas a aspectos de orden social, político o jurídico, ni de crear correlativamente una estructura institucional que se haga cargo de los asuntos derivados de esa interconexión.

2.- El papel del legislador colombiano en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración

Si bien los asuntos exteriores y la política internacional son considerados como prerrogativa exclusiva del poder ejecutivo; para efectos de la CAN, por las consecuencias sociales, jurídicas y políticas que ésta genera en los países miembros, es indispensable la participación de los legislativos de los países miembros. Es en este sentido que la Doctrina contemporánea ha desarrollado el concepto de Diplomacia Parlamentaria, como una modalidad de cooperación entre los legislativos y organizaciones internacionales; que para efectos del proceso de integración andino, permite trascender de los límites de la prerrogativa tradicional del Ejecutivo de liderar las relaciones internacionales⁶⁵. Es en el citado contexto en el que se plantea la necesidad de aumentar las

supranacionalidad relativa (Insignares, 2007), asimilable al clásico fenómeno de cooperación internacional.

⁶⁵ La peculiaridad y originalidad de la Diplomacia Parlamentaria son sus rasgos característicos y que consisten en: a) Pluralidad en la representación. La Diplomacia Parlamentaria es por esencia plural, a diferencia de la gubernamental, toda vez que en la diplomacia parlamentaria hay una representación de diferentes fuerzas políticas. b) Complementación con la acción exterior del Estado, cuya dirección compete con el Ejecutivo. La Diplomacia Parlamentaria se planifica y se desarrolla en estrecha colaboración con el Ejecutivo por imperativo del principio de unidad de acción en el exterior; lo que no invita a olvidar los principios de separación de poderes. c) Operatividad en donde en ocasiones no puede llegar la diplomacia gubernamental. La Diplomacia

atribuciones del Congreso Nacional en la materia de democratizar la acción exterior del Estado; lo cual no implica la sustitución del Presidente de la República en su papel central en este campo, por la del Congreso Nacional, sino buscar un mayor equilibrio, un necesario contrapeso entre ambos poderes (Visión, 2003).

El concepto diplomacia parlamentaria abarca las competencias constitucionales propias del Legislativo en el campo de la política exterior, como la autorización de tratados internacionales, y la labor de control de la acción del Gobierno en este campo. Esta diplomacia tiene carácter complementario con respecto a la diplomacia gubernamental. En este sentido, la diplomacia parlamentaria, se configura como un instrumento de especial utilidad para fomentar las relaciones de amistad y cooperación entre los pueblos representados en sus Parlamentos y como un complemento ideal de la diplomacia clásica. Dicha diplomacia no debe contemplarse con reticencias, sino que ha de ser comprendida y estimulada, porque es un medio novedoso e idóneo puesto al servicio de los Parlamentos y de los Estados para facilitar el diálogo entre los mismos a través del continuo intercambio de ideas y de búsqueda de soluciones a los eventuales conflictos de intereses. De esta manera, la diplomacia parlamentaria debe ser uno de los instrumentos más importantes del Poder Legislativo para fortalecer la integración andina bajo los principios de la cooperación mutua y equitativa y el respeto de la soberanía de los Estados. Para el efecto, es importante anotar que el sistema internacional de relaciones entre naciones y bloques de integración exige a los gobiernos implementar una estrategia de política exterior ya no sólo a cargo del Ejecutivo, sino en perfecta sincronización con el Legislativo, en donde este último participe más halla de simples nombramientos diplomáticos y en ratificaciones a los tratados internacionales⁶⁶.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es necesaria la participación del Congreso colombiano en el proceso de expedición de la normatividad andina, ya que dicha participación permite que el proceso andino de integración se consolide como política de Estado. Desde la citada perspectiva, el Parlamento Andino en respuesta a la atribución conferida por el artículo 43 del Acuerdo de promover relaciones de cooperación y coordinación con los Legislativos de los Países Miembros; ha impulsando acciones orientadas a consolidar el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos del Área Andina (FOPREL), como un espacio de diálogo y cooperación parlamentaria y como un mecanismo de acercamiento de los legislativos de los Estados miembros

Parlamentaria, por su carácter plural y formal puede en algunas circunstancias acometer misiones concretas que al ejecutivo le sería muy difícil desempeñar (Vélez, 2013).

⁶⁶ A todo lo dispuesto, hay que añadir la capacidad de la Diplomacia Parlamentaria de actuar como factor de garantía de la comunidad internacional en lo que al respeto de los principios democráticos fundamentales, se refiere la presencia de parlamentarios en los procesos de integración y para ello se ha creado mediante Tratados constitutivos, Parlamentos de Integración conformados por representantes de los países miembros elegidos mediante sufragio universal y directo con dedicación completa a las acciones del los procesos de integración y cuyas funciones están embarcadas en los Acuerdo de integración suscrito por los Presidentes de los países miembros y ratificados por sus respectivos congresos; entre ellos podemos citar al Parlamento Andino como órgano deliberante de comunidad andina (Vélez, 2013).

al proceso de integración andino, el cual busca, entre otros aspectos, una mayor vinculación, cooperación y coordinación de estrategias legislativas y de políticas, para el tratamiento de los temas de la agenda regional andina (Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo, 2009); lo anterior permite la reactivación de mayores espacios de diálogo que incentivan el trabajo de los Parlamentarios Andinos con los Congresos Nacionales.

Si quisiéramos sintetizar cual es el papel fundamental que debe cumplir el legislativo colombiano en la temática propia de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración, podemos afirmar que dicho papel se circunscribe fundamentalmente a dos (2) aspectos: En primera instancia articular normativamente las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración con las competencias propias de la CAN. Dicha tarea supone una verdadera voluntad política por parte del Congreso de la República y a la vez una adecuada coordinación de funciones entre la Comisión Andina y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con el Congreso colombiano. En segunda instancia es indispensable la coordinación de funciones entre el Parlamento Andino y el Legislativo colombiano en el trabajo de promulgación de la normativa andina y del Derecho Interno⁶⁷.

De otro lado, si bien la CAN ostenta de 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/o administrativa⁶⁸. 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

⁶⁷ Adicionalmente, es pertinente anotar que una de las modalidades de diplomacia parlamentaria se encuentra en la conformación de misiones de observación conformados por representantes de parlamentos nacionales de los foros parlamentarios o de parlamentarios de integración de la observación de los procesos democráticos de elecciones nacionales de los países de América, así como en procesos de paz o en foros internacionales de defensa de derechos y libertades. Ejemplo de lo dispuesto anteriormente, lo encontramos cuando el Parlamento Andino participa en Misiones Internacionales de Observación para analizar los procesos electorales democráticos de la Subregión, con la finalidad de sustentar en la Subregión el pleno imperio de la democracia y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos. En este sentido, la citada Organización Internacional ha consolidado a la Figura de la MOPA, cuyo objetivo principal es contribuir a la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en la Subregión y observar rigurosamente los procesos electorales de la Subregión, con el fin de contribuir al fomento de un clima de confianza, seguridad y credibilidad en el sistema electoral de los Estados Andinos (Vélez, 2013).

⁶⁸ Lo anterior genera, principalmente, tres consecuencias: i) La norma supranacional sustituye con su imperio, la ley nacional ii) La potestad reglamentaria se ejerce no sobre las leyes emanadas del Legislador nacional, sino sobre las "leyes comunitarias" iii) 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 (Las Transformaciones del Estado..., 2004)

Transformaciones del Estado..., 2004). En consecuencia, si bien el Estado colombiano ha cedido el ejercicio de competencias soberanas en los ámbitos que se han reservado a la CAN, no obstante, conserva competencias residuales o complementarias (Plata & Yepes, 2009) que hace efectivas a través de leyes o actos administrativos. Lo anterior supone por parte del Congreso de la República ejercer sus facultades legislativas en el marco de las competencias descentralizadas conexas con las competencias de la CAN y sin desconocer el ordenamiento jurídico andino.

3.- El papel de las entidades territoriales en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración

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 Estados⁶⁹. Lo anterior ha permitido afirmar que la figura del Estado – Nación *“este 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). La realidad del globo terráqueo está modificando las funciones históricas del Estado Nación (Alguacil, 2005); pero ello no implica su pérdida de soberanía, ni su extinción. El Estado, aunque ya no es el único ámbito de decisión y poder, sigue manteniendo un papel relevante (Ibarra 2001). Los Estados de ser los únicos sujetos soberanos han pasado a ser actores estratégicos inmiscuidos en diferentes redes de poder; redes en las que mantienen gran centralidad, pero a las que se han incorporado otros agentes. En consecuencia, los Estados no han perdido influencia decisoria y en ese sentido no son agentes pasivos o secundarios en el proceso de cambio de la realidad internacional, sino motores de estos procesos (Martínez, 2008). Es en el citado contexto en el que el proceso andino de integración recobra toda su importancia, como instrumento capaz de contextualizar la razón de ser de los Estados miembros en la realidad internacional⁷⁰.

El Estado, hoy como ayer, es hábil y sabe adaptarse. Con cierta naturalidad ha ido asumiendo el desempeño de los nuevos papeles y nuevas estrategias (Núñez, 2009). *“La globalización está determinando no la obsolescencia del Estado, sino la necesidad de transformarlo en una entidad capaz de conducir una inserción*

⁶⁹ Es en este sentido en el que la británica Susan Strange, ha considerado que los *“Estados están a un paso de convertirse en instituciones huecas”* (Strange, 1998, pp. 147-148). Por lo afirmado, resulta pertinente en los Estados andinos fortalecer el papel de las entidades territoriales o sus homólogos en el marco de las relaciones internacionales a través del proceso de integración andina.

⁷⁰ Es por lo anterior que no compartimos la opinión de parte de la Doctrina que considera que la soberanía no es un atributo exclusivo de los Estados sino que también la tienen los órganos multilaterales originados en acuerdos internacionales, nacida en la delegación que hacen los Estados suscriptores para ciertas materias específicas y que como consecuencia de ello, se presenta así una “soberanía compartida” entre estos dos niveles de organizaciones, el

más discriminada y selectiva en la comunidad internacional” (Moncayo, 1999, p.15 y ss). En este sentido, y acudiendo a las palabras del profesor Carrillo, *“las profundas transformaciones producidas en el mundo por la aparición de complejos y serios problemas globales”* (Carrillo, 1985. p.13) ha decidido a los países interrelacionarse mediante alianzas consideradas como integraciones para afrontar tan difícil realidad (Dreyzin, 2007). El globo terráqueo presenta la aparición de nuevos escenarios que ya no pueden ser solucionados por las funciones clásicas del Estado-nación (Perotti, 2010); lo que ha conllevado, que el concepto de Estado se haya convertido en algo demasiado complejo (Castells, 1998). Es en el referenciado contexto en el que parte de la Doctrina ha considerado procedente la reestructuración de la noción de Estado (Estrada, 2006) o de las funciones del mismo, labor en la que, en modo alguno, los procesos de integración deben adquirir importancia. Dentro de los citados procesos de integración se encuentra la CAN⁷¹, la cual ha de entenderse como una Comunidad de Derecho que pretende, entre otros aspectos, el sometimiento a un mismo Ordenamiento Jurídico en las materias en las que se ha realizado la transferencia del ejercicio de competencias en favor de la Comunidad (Alcoceba, 2008).

A lo largo de la historia, la organización del Estado ha sido un punto cardinal para determinar la forma de gobierno del mismo. Esta organización determina el reparto de poderes entre las distintas autoridades que existen al interior del Estado; y la distribución de poderes centrales y periféricos. Desde la citada perspectiva, la organización territorial del Estado colombiano reviste considerable importancia no sólo en cuanto a la configuración y funciones de los poderes públicos, sino también porque incide en forma directa en el ámbito de autonomía de las entidades territoriales (Eraso, 2004).

La organización territorial de un Estado ha sido tipificada por la dogmática constitucional en torno a los conceptos de Estado unitario, federal y regional. Estas formas indican si aquel se organiza en un solo nivel institucional o en varios, y el poder que se le otorga a las unidades territoriales (Suelt, 2008). En este sentido, la Constitución de 1991 reconoció tres rasgos esenciales en la definición de la organización del Estado. El primero de ellos es la forma unitaria del Estado colombiano, descartando de plano la posible organización federal. La anterior figura trata de ser atenuada con el segundo elemento: la descentralización que aparece como una forma salvadora de la rama administrativa al permitirle ser ejercida dentro de un ámbito de competencias más

internacional y el nacional (las transformaciones..., 2004)

⁷¹ Lo dispuesto supone el fortalecimiento de los procesos de integración, los cuales no se configuran como consecuencia mecánica de la globalización; ya que la globalización no es integración; es lo opuesto. La Globalización homogeniza, no integra; más bien consolida la desigualdad. El profesor Ayala afirma que *“la Integración es un esfuerzo sistemático de los países por juntar sus potencialidades y enfrentar unificadamente sus peligros en el marco de un proceso en el que aceptan formar parte de una unidad supranacional que tiene ventajas y compromisos”* (Ayala, 2007, p. 58, 59 y 60).

reducido, no sujeto al poder central. Sin embargo, es propio de la descentralización el control de tutela a las entidades territoriales, que en el caso de Colombia ha degenerado en un control casi jerárquico sobre las funciones administrativas (Eraso, 2004).

La conformación del espacio físico de la subregión Andina refleja en gran medida las características estructurales de las sociedades dependientes y poco desarrolladas (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1993). En aras de superar las citadas deficiencias, los gobiernos locales no pueden aspirar simplemente a desarrollar muy bien la capacidad de pedir, sino que tienen que desarrollar también la capacidad de producir. Para lo anterior es necesario que las entidades territoriales inicien el proceso de gestionar inversión propia y para ello, lograr una estructura productiva y territorial sólida (López, 2006). El logro de la citada meta puede ser conseguido con la vinculación de las entidades territoriales al proceso andino de integración. Ahora bien, lo afirmado anteriormente no implica que el proceso de integración andino pueda ampliar las competencias de las entidades territoriales al ámbito de las relaciones internacionales, en razón a que ello es competencia del gobierno nacional (García, 1998) y específicamente porque la ley orgánica de ordenamiento territorial no puede, ni podría, ampliar el contenido de las competencias de las entidades territoriales, pues lo que no dispone la suprema norma no lo puede hacer una ley orgánica (Estudios, 2008).

Si quisiéramos sintetizar el papel de las entidades territoriales en el marco del proceso andino de integración, es importante anotar que ello conlleva a la necesidad de fortalecer acciones públicas que vayan en pro del desarrollo y el mejoramiento de vida, pero teniendo como actor relevante a los gobiernos territoriales. En este orden de ideas, podemos afirmar que dicho papel se circunscribe a las actividades que a continuación se proceden a enunciar:

En primer lugar, es necesario que los planes de desarrollo de las entidades territoriales estén contextualizados con la gestión propia de la CAN. Es evidente la falta de contextualización de los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el marco internacional y para efectos de las presentes paginas, con el proceso andino de integración. Si bien son los Concejos Distritales o Municipales los encargados de facultar o no a los Alcaldes para desarrollar su plan de desarrollo, en el procedimiento de aprobación a dicho plan, no se verifica la injerencia del papel internacional que podría desempeñar el municipio, la ciudad o el distrito. Para el efecto, es importante mencionar lo afirmado por los Presidentes de los Estados de la UNASUR, en el documento por el cual se constituyó dicha Organización. Los citados presidentes establecieron que en un período de reafirmación

del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo (Piana, 2009).

Entendiendo por la planeación estatal el instrumento de racionalización de la gestión pública, abarcando los diversos niveles que ella involucra y creando mecanismos de enlace entre las perspectivas de inversión de las diferentes entidades ejecutoras del presupuesto nacional; el papel de las entidades territoriales en el proceso andino de integración supone contextualizar los planes de desarrollo de las mismas con la gestión de la CAN⁷². Ahora bien, dichos planes de desarrollo no pueden quedar en un estudio de mera formulación y diagnóstico, sino que deben tener un constante seguimiento sobre la calidad de la gestión pública y sobre los resultados obtenidos. Para el efecto, corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación.

Papel fundamental para que las entidades territoriales puedan contextualizarse en la gestión propia de la CAN, es su participación en el proceso de expedición de las Decisiones y Resoluciones de la CAN. Es necesario lograr que las entidades descentralizadas territorialmente conozcan y cumplan las decisiones y resoluciones de la CAN, para lo cual se propone en primera instancia, invitar a los Representantes de dichas entidades al procedimiento de expedición del Derecho Comunitario Derivado Andino, cuyo contenido evidencie conexión directa con las competencias asignadas a las aludidas Entidades (Amezcuza, 2008). Para el efecto, la descentralización territorial 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 CAN. Es por lo anterior que resulta necesaria la asignación de más responsabilidades para las entidades territoriales descentralizadas e instar a que éstas participen más activamente en campañas informativas, a mantener un dialogo más sistemático sobre las políticas de la CAN y a contribuir a la flexibilización de las políticas comunitarias. Adicionalmente, es necesario implementar políticas de concertación y codecisión al interior de las entidades territoriales, esto es, la incorporación de ciertos grupos ciudadanos, por medio de sus representantes a los procesos de formulación de algunas políticas

⁷² En este sentido es pertinente anotar que, en el marco del proceso andino de integración debe consolidarse la creación de un Tribunal de Cuentas que se configure como la Institución que tiene encomendado llevar a cabo la fiscalización o el control de las cuentas; esto es, quien gestione el examen de las cuentas del total de los ingresos y de los gastos de la CAN y que como consecuencia de ello, garantice una buena y eficaz gestión financiera (Molina, 2005)

(especialmente políticas comunitarias) y la incorporación de los ciudadanos a la adopción de decisiones por las autoridades (Vilas, 2008).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es indispensable iniciar el proceso de gestión internacional por parte de los municipios. Al ser consientes los alcaldes de los nuevos fenómenos internacionales, el reto que tienen es muy grande, por cuanto deben concebir estrategias junto con su equipo de funcionarios, que permitan la construcción de un modelo alternativo de desarrollo económico local. De esta manera, el alcalde se verá obligado a implementar políticas públicas adecuadas que se anticipen a los problemas de una posible crisis económica interna (Duque, 2008). A pesar del citado ideal, al interior de los municipios opera una ausencia de importancia de las relaciones internacionales en el marco de las competencias municipales. El estado municipal debe dejar de ser un simple administrador de servicios públicos y, de manera progresiva, convertirse en un estado facilitador, dinámico, impulsor, propiciador de oportunidades, que asuma nuevas responsabilidades, que opere activamente y busque gestionar, brindar soluciones, planificar estratégicamente, promocionar el desarrollo adaptado a las características de su entorno e incentivar la internacionalización de las actividades locales.

La labor de los municipios en la internacionalización es vital, para lo cual, los mismos, podrían aprovechar las bondades de la integración andina. Para la CAN, contar con un instrumento de desarrollo basado en experiencias municipales le otorgaría un faro guía para futuras políticas logradas en base a una real concertación de actores sociales (Pacheco, 2010).

En la actualidad existen varias modalidades de internacionalización territorial, esto es, existe una variedad de estrategias y acciones emprendidas por los gobiernos territoriales para proyectarse hacia lo internacional. A continuación, y atendiendo a lo dispuesto por el profesor Jiménez se desarrollaran las más importantes: En primer lugar existe la clásica cooperación internacional, que implica fundamentalmente relaciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales; y dentro de la cual se encuentra la cooperación descentralizada, que será analizada en paginas posteriores. Adicionalmente, existe el marketing territorial, entendido como el mercadeo territorial, y como consecuencia de ello, el estudio, investigación, valorización y promoción del territorio con el objetivo de sostener y estimular el desarrollo local. *“Es una respuesta del territorio a la globalización, cuya fuerza se basa en lo más local posible y en lo más único, pero con mirada*

global” (Castelleti, s. f.); otra interesante definición se observa en Caroli, citado por Boisier (2005) quien a *grosso modo* plantea que el mercadeo territorial es una inteligencia de integración y una inteligencia de fertilización, que Boisier explica del siguiente modo: *“En el plano de la integración (...) desarrolla una visión integrada de los diversos elementos de los cuales depende el nivel de atraktividad de la oferta territorial. En el plano de la fertilización (...) proporciona los instrumentos operativos y el método (...)”* (2005, p. 11). Se resalta de lo anterior, el hecho de potenciar el territorio como elemento de vital importancia para impulsar el desarrollo territorial desde las capacidades propias del mismo; se sostiene que, para que un territorio pueda realizar marketing territorial, requiere definir dos aspectos: a) su identidad, que hace relación a preguntas tales como: ¿cómo se define?, ¿qué elementos lo identifican?, ¿con quién se compara?, ¿cómo se describe?; y b) su imagen, relacionado con la percepción del territorio más allá de sus fronteras y con la manera como es visto por sus propios habitantes. El marketing territorial se posiciona como uno de los elementos clave para la generación de desarrollo territorial, pues promueve, entre otros: 1) la necesidad de construir una visión de territorio a futuro; 2) establecer las potencialidades, es decir saber cuáles son sus ventajas comparativas y competitivas; y 3) la participación de todos los actores involucrados. Ahora bien, para el desarrollo de esta modalidad de internacionalización es indispensable la generación de un marco jurídico que otorgue a los gobiernos territoriales el fortalecimiento de su autonomía local y que suministre las competencias y recursos necesarios para mejorar su campo de acción (mayor descentralización territorial). Otro aspecto de gran relevancia es el tema de la publicidad o la imagen corporativa del territorio, dado que la base del marketing territorial se centra en gran medida en la identidad, esta puede ser fortalecida mediante un proceso de comunicación pública o estrategia publicitaria. La identidad tiene tres dimensiones conceptuales: a) lo que el territorio es (el ser del territorio), b) lo que el territorio dice de sí mismo (comunicación de la identidad), c) lo que el público que se relaciona con él cree que es (la percepción)⁷³ (Jiménez, 2013).

Otra modalidad de internacionalización territorial es la Inserción en redes. Las redes parecen ser la modalidad más innovadora de la internacionalización. La horizontalidad, los niveles bajos de formalización y la autonomía de las entidades asociadas a ellas, les permiten tener flexibilidad en sus relaciones. Además, hay otras ventajas por cuanto: no exigen un grado de desconfianza alto, no implican compromisos elevados en cuanto a recursos, consolidan espacios de concertación para la creación de economías de escala, consienten el intercambio de información y experiencias, y vinculan actores aislados y fomentan la colaboración entre instituciones. Las

⁷³ Algunas propuestas concretas para llevar a cabo marketing territorial son: i) la marca como asociación del nombre del territorio a una serie de cualidades de carácter positivo; ii) *benchmarking* para conocer cómo y por qué algunos territorios se promocionan mejor que otros; y iii) las relaciones públicas para la creación de una corriente favorable al territorio (López, s. f.).

redes son definidas de la siguiente manera: *“Cuando un gobierno no central se asocia con un propósito común y entra en interacción con otras entidades que a su vez mantienen vínculos abiertos con otros actores se puede decir que forman una red”* (Díaz, 2008, p. 178). También, se indica que uno de los factores cruciales para que las redes hayan adquirido relevancia es el desarrollo de las tecnologías, ya que, a partir de esto, la cooperación descentralizada se ha dotado *“(…) de una visión más amplia, más enfocada al interés mutuo, en detrimento de la focalización exclusiva en los intereses propios e inmediatos de cada gobierno local y en detrimento también de las visiones verticales y asistencialistas”* (Sanz, 2008, p. 92). En cuanto a la naturaleza de las redes se puede mencionar que es variada y depende, a su vez, de múltiples factores (objetivos perseguidos, temas tratados, alcance, intereses, etcétera). Se puede establecer su análisis a partir de la naturaleza misma de los actores involucrados y por el plano en el que operan las redes; de esta forma, se clasifican las redes de la siguiente manera: a) Redes subnacionales, que engloban las acciones de agentes que tienen su campo de acción en el plano local o regional, pueden incluir a gobiernos subnacionales y actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales. b) Redes transnacionales, que están constituidas por actores sociales no gubernamentales de países distintos vinculados en organizaciones para la consecución de objetivos en común. c) Redes gubernamentales, que están integradas por agentes oficiales que pretenden influir particularmente sobre el liderazgo político y la orientación económica de los Estados nacionales (Díaz, 2008).

Las entidades territoriales deben evidenciar gestión en el marco de la cooperación descentralizada⁷⁴. Dicha figura es uno de los grandes instrumentos de internacionalización municipal que está estrechamente relacionado con la cooperación internacional⁷⁵. Esta dinámica hace parte de los procesos de cambio que se empezaron a evidenciar en el escenario de la cooperación a partir de los años noventa y que han sido enmarcados en lo que comúnmente se conoce como la “nueva arquitectura de la ayuda”, la cual se caracteriza por el establecimiento de nuevos objetivos, actores, instrumentos y principios relacionados con la eficacia de la ayuda (Grandas, 2012). Dicha figura promueve la internacionalización de los territorios y el desarrollo de capacidades locales. Existen diversos tipos de cooperación internacional, entre estos encontramos a la cooperación descentralizada, entendida como herramienta para reforzar las políticas internas desarrolladas por los gobiernos territoriales. Es en este sentido que resulta procedente afirmar que las políticas de cooperación no solo serán a nivel Estado Nacional, sino que ahora también involucran a los actores territoriales

⁷⁴ Sin duda alguna, el reto para entidades territoriales; y en especial de los municipios en Colombia, consiste en desarrollar capacidades y estrategias que orienten una agenda de acción exterior de cooperación descentralizada, en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local, inscrita en el contexto propio y estratégico de la acción pública impulsada desde la administración local (Sanz, 2008). Para esto, los procesos de cooperación descentralizada deben estar soportados en la conciencia de los gobiernos locales de su territorio como base fundamental para comprender la dinámica política, económica y social y como el elemento diferenciador desde el que se construye la identidad colectiva e individual.

⁷⁵ Lo anterior en razón a que los gobiernos territoriales deben empezar a tener una presencia cada vez más activa y convertirse en sujetos activos de las

en la concreción y planificación de las mismas, es decir, a aquellos más cercanos a las problemáticas a resolver con la ayuda de la cooperación. De esta manera, resulta procedente afirmar que la cooperación internacional evolucionó (González, 2010).

Si quisiéramos una definición de la figura de la cooperación descentralizada, a ésta la podemos conceptualizar como *“el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados”* (Agencia presidencial de cooperación internacional en Colombia, 2014)

El esquema actual de cooperación internacional ha dejado a un lado el papel de los Estados como figuras prominentes de dicho proceso. La tendencia global es que sean las entidades locales y territoriales quienes asuman dicha representación. En atención a ello, en Colombia se pretende abonar el camino para que la administración municipal asuma de manera directa dicha prelación ante organismos internacionales. Para ello, es necesario no solo considerar la posibilidad de que los entes obtengan dicha potestad, sino que de igual forma determinen las condiciones que se requieren por parte del Estado para que ello sea viable (Gutiérrez, 2011). Es en este sentido que resulta procedente hacer referencia a lo manifestado por el profesor Salvador para quien *“los procesos de globalización que caracterizan las sociedades contemporáneas están propiciando la redefinición del papel de los Estados y de sus gobiernos en los distintos ámbitos de actuación. En el contexto latinoamericano, los procesos de transformación del rol que juegan los gobiernos han tenido un reflejo tanto en las funciones que desarrollan como en las estrategias utilizadas para hacerlas efectivas. La frecuente falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas tradicionales a este proceso de cambio, junto con las crisis políticas y económicas, han propiciado el surgimiento de programas de modernización y reforma de estos aparatos públicos. A resultas de ello, y desde hace ya varias décadas, la modernización de las administraciones públicas parece ser un rasgo distintivo o consustancial a su propia existencia, apareciendo con cierta asiduidad en las agendas de los poderes públicos”* (Salvador, 2003, p. 1).

Coincidimos con el criterio del profesor Gutiérrez, para quien *“el Estado en Colombia ha asumido con vehemencia el papel de agente económico con respecto a su relación con los ciudadanos, muestra de ello es que*

ha comenzado a delegar y dejar a un lado actividades que hasta hace poco eran de correspondencia directa a su quehacer como el mismo bienestar de la población, dejando el margen de maniobra a cargo de los entes departamentales y municipales” (Gutiérrez, 2011). Es en este sentido, de interés, que las entidades territoriales inicien el proceso de contextualizarse en el marco de la cooperación internacional descentralizada⁷⁶, como ejercicio para evaluar hasta donde se puede llegar en la gestión no sólo en cuestión de recursos, sino en la capacidad de mostrar resultados concretos. Más que observarla como una salida, es una gran oportunidad para los entes territoriales para poder encarar lo que se les presenta en cuanto a la evaluación y medición de sus capacidades de respuesta ante las demandas locales y solicitudes de los ciudadanos, que ya no se traducen en la eficiencia política, sino en la eficiencia de la administración pública (Gutiérrez, 2011). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el ex alcalde de Bogotá, Garzón, ha manifestado que *“el modelo clásico de cooperación se está revaluando. Aquel modelo basado en la relación de un Estado Donante - Estado Mediador - Gobierno local receptor, en donde el primero entregaba recursos a fondo perdido con resultados poco efectivos se ha modificado por un modelo que valora la asistencia técnica, la experiencia y las tecnologías locales y los traduce en beneficios directos para las regiones y gobiernos cooperantes”* (Garzón, 2008, pp. 6-7).

La cooperación descentralizada⁷⁷ es concebida como el conjunto de iniciativas de cooperación al desarrollo, que bajo el liderazgo de autoridades locales y/o la sociedad civil, procura estimular las capacidades de los actores de la base territorial y fomentar un desarrollo más participativo (Zapata, 2007). La cooperación oficial descentralizada, por su parte, se refiere exclusivamente a aquellas actuaciones llevadas a cabo desde los gobiernos territoriales, de manera directa o a través de la sociedad civil⁷⁸. En esta modalidad, los municipios

⁷⁶ A pesar de lo dispuesto, en la cabeza del poder central del Estado debe estar presente la proyección y vigencia de la cooperación internacional, central y descentralizada, como marco de gestión pública territorial y como excelente oportunidad para que Colombia pueda avanzar en los temas de autonomía y descentralización (Gutiérrez, 2011).

⁷⁷ La cooperación descentralizada es una modalidad de internacionalización, en la medida que los gobiernos territoriales aprovechan las oportunidades que brinda la cooperación internacional, para actuar conjuntamente entre ellos y sus respectivas comunidades. Ahora bien, frente a este tipo de cooperación se distinguen tres características mencionadas por Sanz (2008), las cuales son: a) arraigo territorial de los actores, que le permite a los gobiernos conseguir apoyo de sectores de la sociedad de una manera más asequible que si estuviera en una posición más distante de la comunidad; b) colaboración horizontal e intercambio de experiencias, donde las acciones no se limitan a recibir ayudas pues se busca relaciones durables en las que se privilegia la colaboración mutua; c) reciprocidad, interés y beneficios mutuos. Dentro de las formas de cooperación descentralizada hay que destacar el papel de los hermanamientos como estrategia que tiene un gran potencial en la internacionalización territorial. Esta modalidad considerada la más antigua (Zapata, 2007) nace como una forma de promover el acercamiento internacional entre pueblos, ciudades, regiones (usualmente de países y regiones diferentes), que tienen algún elemento en común y consiste en la creación de vínculos institucionales que generan un acercamiento entre los pueblos que hacen parte de dicho intercambio. Los hermanamientos tienen las siguientes características principales: 1) el vínculo se establece entre entidades que tienen la voluntad y el compromiso para acercarse, compartir valores, conocimientos y recursos; 2) el carácter va más allá de la sola financiación y actos protocolarios o convenios; 3) debe promover la participación de los diversos actores de los territorios involucrados; 4) el intercambio es horizontal, directo y se comparten experiencias; 5) la reciprocidad, el intercambio es mutuo entre homólogos (Sanz, 2008, p. 90).

⁷⁸ Dentro de los beneficios más importantes de posicionamiento internacional de un municipio a través de la cooperación descentralizada están: La cercanía y participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo del municipio; los vínculos directos entre homólogos que potencian las capacidades del municipio; la construcción de agendas a nivel internacional y de estrategias de marketing territorial; la autonomía respecto al conjunto de la cooperación al desarrollo, al desplegar capacidades para gestionar vínculos e intercambiar experiencias; la coordinación y participación en redes de gobiernos locales y regionales; la posibilidad de potenciar el desarrollo local y fortalecer los procesos descentralizadores; el fortalecimiento del sistema de cooperación para el

deciden entrar en contacto con otros municipios y con entidades otorgantes, con cierta autoridad para la negociación (Pérez, 2007). La cooperación oficial descentralizada implica entonces, una cooperación de una “colectividad territorial” dentro de un país o Estado con otra de otro país o Estado e incluye temas muy diversos presentados a escala regional y/o local. Su objetivo consiste en complementar los esfuerzos en ámbitos territoriales y sectoriales. En este sentido, la cooperación descentralizada, se constituye en un buen instrumento para establecer relaciones, contribuir a una mayor autonomía y se convierte en una vía para potenciar los gobiernos territoriales como conductores del desarrollo local y la cohesión social.

Sin duda alguna, el reto para los municipios en Colombia consiste en desarrollar capacidades y estrategias que orienten una agenda de acción exterior de cooperación descentralizada en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local, inscrita en el contexto propio y estratégico de la acción pública impulsada desde la administración local. Para esto, los procesos de cooperación descentralizada deben estar soportados en la conciencia de los gobiernos locales de su territorio como base fundamental para comprender la dinámica política, económica y social y como el elemento diferenciador desde el que se construye la identidad colectiva e individual.

Los gobiernos territoriales que han avanzado en la promoción de la internacionalización en los planes de desarrollo departamental y municipal, han incorporado esta modalidad como una estrategia de gestión del desarrollo. Otros, con menor experiencia, han preferido conservar una visión tradicional de la cooperación (Olaya & Vélez, 2009).

A pesar de lo anterior, en términos generales, en el país se evidencia un desconocimiento extendido por parte de muchas de las administraciones territoriales referente a los diversos mecanismos o modalidades de internacionalización y dentro de estas, la cooperación oficial descentralizada. De lo anterior se desprende la limitada participación de estas administraciones en procesos o prácticas de la cooperación oficial descentralizada tendientes a fortalecer la gestión pública y los procesos de desarrollo local⁷⁹. En consecuencia,

desarrollo a través de relaciones de carácter más horizontal que sobrepasan el tradicional asistencialismo y que permiten el intercambio de experiencias entre “socios”; potenciar no sólo su economía y comercio, sino los campos cultural, social y político; la generación de condiciones que permitan a los gobiernos locales operar eficientemente y reforzar los procesos de descentralización y la autonomía local; la interacción en función de intereses y características comunes, estableciendo un contacto directo con actores mundiales de diversa índole; la participación en redes internacionales (Grandas, 2012) y la obtención de personalidad en el derecho internacional, posicionamiento en el exterior y construcción de una fuerza local (Rodríguez, 2005).

⁷⁹ Son muy pocos los municipios o ciudades en Colombia que cuentan con un espacio en el cual se trabajan los asuntos internacionales. De acuerdo con un Informe Experiencias en internacionalización municipal en Colombia, únicamente en algunas gobernaciones y ciudades capitales como Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Pereira, Pasto, Cali y Florencia, existen espacios de gestión de asuntos internacionales establecidas en la estructura administrativa de las Alcaldías; por lo demás, en la mayoría de los casos, las responsabilidades sobre los proyectos que tienen relación con el tema internacional, recaen en las oficinas de planeación, en el despacho del Alcalde o en algún asesor externo. Se destaca que en el caso de Medellín,

si bien algunos municipios del país han adelantando iniciativas de cooperación descentralizada, las limitaciones para establecer vínculos de este tipo obedecen a la falta de desarrollo de capacidades, al vago entendimiento de lo que significa y al desconocimiento por parte de muchas de las administraciones locales de menor desarrollo referente a los diversos mecanismos o modalidades dirigidos a los gobiernos municipales; es por lo anterior que es pertinente frente al caso en particular, las siguientes propuestas (Grandas, 2012):

- Vincular en los Planes de Desarrollo Municipal la cooperación internacional y/o la internacionalización como estrategia para la consecución de fondos, el establecimiento de relaciones internacionales, el fortalecimiento de capacidades institucionales y la ejecución de proyectos.
- Establecer estructuras y procedimientos organizativos para gestionar las relaciones de cooperación, a través de una secretaría independiente, la Secretaría de Hacienda, de Planeación o de Desarrollo Económico, del despacho del Alcalde, de unidad de asesoría y apoyo o unidad técnica especializada, de un comité interinstitucional, de asociaciones de municipios y/o las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) o a través de la creación de una agencia independiente.
- Identificar características, potencialidades y necesidades del municipio, proyectables al exterior en conjunto con la sociedad civil.
- Construir estrategias de cooperación desde las entidades territoriales colombianas con la participación de la sociedad civil.
- Desarrollar una agenda de acción exterior para establecer relaciones de cooperación de acuerdo con las prioridades municipales
- Generar espacios de planificación conjunta entre los actores de la cooperación oficial descentralizada, que vinculen la identificación de las prioridades locales y su articulación con los planes rectores de cooperación de los pares internacionales (objetivos compartidos entre pares internacionales y entre pares internacionales y beneficiarios).
- Avanzar hacia el establecimiento de una política pública de internacionalización y/o cooperación internacional que vinculen la cooperación oficial descentralizada.

existe una institucionalidad más avanzada a través de la creación de una agencia propia, denominada Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, que tiene el objetivo de propiciar el desarrollo de la ciudad a través de la creación de relaciones con otros países y ciudades. Sin embargo, existen casos destacables por su excepcionalidad, ya que, en ausencia de una oficina de asuntos internacionales, la motivación y voluntad política de líderes han logrado avances significativos hacia el posicionamiento de sus municipios en la escena internacional. Un ejemplo de ello es el municipio de Caldonio en el Departamento del Cauca, que producto de las gestiones de su Alcaldesa (2008-2011) Enelia Salinas Chivatá, llevó el nombre de su municipio a instancias como la Embajada del Japón, la Unión Iberoamericana de Municipalistas, la Agencia Asturiana de Cooperación, entre otras (Grandas, 2012).

Todo lo dispuesto anteriormente, obedece a que las entidades territoriales deben examinar estrategias de desarrollo que les permitan enfrentar adecuadamente el proceso de internacionalización en curso y de esta manera: *“(...) poder aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que se derivan de él, como para responder a los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales que provoca”* (Ponce, 2005 p. 404); una de estas estrategias podría, ser la generación de cambios significativos en la forma como los gobiernos realizan la planificación de su desarrollo. Este mayor protagonismo internacional de los gobiernos territoriales se ha denominado de diversas maneras: diplomacia centrífuga (en términos de Vicente Torrijos), diplomacia multinivel (Brian Hocking), y, por último, el concepto de paradiplomacia que fue introducido inicialmente por Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos, quienes encontraron en dicha palabra el marco teórico idóneo para analizar e interpretar la mayor actividad internacional de los gobiernos territoriales en el enfoque global transnacional y en la noción de interdependencia compleja propuesta por Keohane y Nye (Ugalde, 2006, citado en Jiménez, 2013).

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos anteriores, y en aras de que las entidades territoriales se puedan contextualizar en el marco del proceso andino de integración, son aspectos de suprema relevancia los siguientes (Jiménez, 2013):

- a) Las iniciativas de internacionalización producto del proceso andino de integración, deben estar respaldadas desde los respectivos planes de desarrollo. Para el efecto, es importante anotar que a través del plan de desarrollo, se le otorga legitimidad al proceso y la necesaria asignación de recursos y tareas para la puesta en marcha de la integración andina desde la perspectiva de la descentralización territorial.
- b) Es importante adoptar la estrategia de internacionalización como una política pública que le permita continuar en el tiempo; y que lleve implícita la elaboración de planes estratégicos con el fin de hacer seguimiento y evaluación.
- c) Existencia de voluntad política, debido a que la participación y vinculación política son primordiales para dar inicio y continuidad a un proceso que requiere de tiempo para que empiece a dar resultados tangibles y duraderos.
- d) Contar con personal idóneo, capacitado y sensibilizado. Se evidencia la necesidad de tener un equipo claramente identificado, con responsabilidades y metas específicas; se requieren funcionarios con criterio político, capacidad diplomática, conocimiento económico y excelente manejo de las relaciones con la comunidad.

Sección 2. Papel de la Comunidad Andina

1.- El papel de la Comunidad Andina en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración

Si quisiéramos establecer el papel de la CAN en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración, podemos afirmar que dicho papel se circunscribe a las siguientes actividades:

En primer lugar es pertinente anotar que la CAN debe promover la importancia y el ejercicio de los intereses comunitarios; ello en razón a que en el seno de la CAN, la experiencia ha demostrado que se prefiere lo intergubernamental, en pro de la conservación de una soberanía mal entendida de los Estados parte⁸⁰

Una de las tareas más importantes que debe cumplir la CAN en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración, es la de promover y fortalecer la legitimidad del citado proceso, pues como lo dice Ferrero, ninguna desigualdad humana tiene tanta necesidad de justificarse como la desigualdad que se deriva del fenómeno del poder (Ferrero, 1991). La creencia de los ciudadanos y de los individuos, es el primer paso para reconocer la legitimidad del poder y de esta manera, el mantenimiento o estabilidad del mismo (Marcos, 2004). Es en este sentido que la población andina debe participar en las decisiones propias de la CAN, y ello en razón a que en la unión de los Estados miembros no debe prevalecer el rol de los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos (Pastrana & Duarte, 2009). Para efecto es importante anotar que la legitimidad permite la existencia de unas normas y valores compartidos entre el pueblo y sus gobernantes; reglas de juego respetadas por el gobierno y el consentimiento de los ciudadanos a las mismas, lo que permite su cumplimiento (Villoria, 2005). En consecuencia, es necesario que la CAN supere el grado de pre legitimidad en el que se encuentra, esto es, que supere su periodo de infancia de legitimidad (Ferrero, 1991). Para el efecto, es pertinente no olvidar que *“la pre legitimad es probablemente la más difícil de cuentas pruebas debe sortear una forma de organización política para asegurar su existencia”* (Ferrero, 1991, 142). Lo dispuesto anteriormente supone que los

⁸⁰ Lo dispuesto hace evidente el hecho de que las instituciones de la CAN no han contribuido a crear ese espíritu comunitario tan necesario para impulsar la integración (Bustamante, 2004).

gobiernos de los Estados miembros dejen de ser los actores principales del sistema y de esta manera se evite la estructura netamente intergubernamental de la CAN (Gómez, 2010).

El papel de la CAN dispuesto en el párrafo anterior, supone el incluir a las entidades descentralizadas en la gestión de la CAN, en aras de que el proceso andino de integración produzca efectos en el marco de la descentralización territorial colombiana.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente es importante anotar que uno de los principales problemas que presenta la CAN es la distancia que existe entre los centros de planificación y ejecución de medidas y los habitantes de las ciudades. Lo anterior obedece fundamentalmente, porque al verificar el contenido de las Decisiones y Resoluciones de la CAN se puede constatar que las entidades territoriales no participan en el proceso de formulación de las políticas de planificación y de ejecución de medidas⁸¹. Es por lo anterior que resulta necesario que la CAN formule las políticas necesarias para no crear distancia entre los centros de planificación y ejecución de medidas y los habitantes de las ciudades.

Otro papel de importancia que debería cumplir la CAN en el marco de las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración, es el gestionar la articulación de las funciones de la Comisión Andina y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con la Rama Judicial. El Derecho Comunitario no impone, ni prejuzga qué procedimiento o qué órganos internos tienen que asumir el trabajo de asegurar la aplicación del Derecho Comunitario; por lo cual son las normas internas de cada Estado las que deciden qué instituciones y que procedimientos son los necesarios para aplicar el citado Derecho (Sánchez, 2008). Es por lo anterior que para efectos de la adecuada aplicación del Derecho Andino de la Integración, resulta de importancia intentar articular las competencias propias de la rama judicial con las competencias propias de la Comisión Andina y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El logro del citado objetivo supone en primera instancia superar la ausencia de representantes de la Rama Judicial en el proceso de expedición de la normatividad comunitaria andina y en segunda instancia lograr una adecuada cooperación entre los órganos judiciales y los órganos comunitarios andinos con potestad normativa.

De otro lado, la proyección y legalización de propuestas de armonización legislativa, es otro papel de relevancia de la CAN en el marco de las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el

⁸¹ Al respecto, es pertinente anotar que los municipios, como núcleo básico de la organización territorial colombiana, no pueden permanecer ausentes del proceso andino de integración, ya que en estos, encuentran mayor repercusión las medidas de la CAN (Mengo & Pizarro, 2010).

proceso andino de integración. En cualquier proceso de integración es necesario aproximar las legislaciones internas de los países miembros. En este sentido y para el caso de la integración andina, es importante que cada Estado andino asuma el compromiso de transformar paulatinamente su derecho interno para acercarlo a decisiones marco que pretendan unificaciones legislativas en los territorios andinos. Para lo anterior, es necesario iniciar el proceso de formulación de propuestas de armonización legislativa en la región (Higuera, 2009) y la promulgación de leyes internas que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas emitidas por la CAN (Amezcuza, 2008).

Para finalizar, la articulación de los Órganos e Instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI)⁸² a través de la función de control político del Parlamento Andino, es otro papel que debe cumplir la CAN en el marco de las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración. Los mandatos presidenciales contenidos en el Acta de Trujillo de 1996 con relación al funcionamiento del Sistema Andino de Integración (SAI) habían creado la expectativa de poder contar con un mecanismo que permitiera realizar la debida coordinación entre todos los organismos responsables de la integración subregional. Lamentablemente, se debe reconocer que esto no se ha logrado, pues las reuniones del SAI se limitan a un rápido informe de cada organismo, sin que se produzca el necesario trabajo conjunto para profundizar las acciones que cada uno está desempeñando y lograr la interacción esperada.

Al SAI le debiera corresponder la evaluación de las contradicciones internas en la marcha del proceso, por ser el foro en que están representados todos los organismos responsables de su funcionamiento, esa debe ser una de sus funciones principales, permitiendo la interacción de los componentes ejecutivo, legislativo y judicial, además de darle una real oportunidad de participación a los voceros de sectores como el empresarial, laboral, indígena, academia y organizaciones sociales. Desafortunadamente, en la actualidad, dicha tarea se cumple con el simple recibo de informes individuales y aislados al Parlamento Andino; olvidándose de que dicha tarea debiera ser un foro de confrontación de ideas, programas, objetivos y metas, así como de búsqueda mancomunada de soluciones a las dificultades de la marcha de la integración andina.

El Acuerdo de Cartagena, en concordancia con el Protocolo de Trujillo y el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, establecen como atribución de dicho Órgano Comunitario, el ejercicio del control político a los órganos

⁸² El Sistema Andino de Integración (SAI) es el conjunto de órganos e instituciones que apoyan a la CAN para el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas. En este sentido el artículo 7° del Acuerdo de Cartagena prevé que *“el Sistema tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.”*

e instituciones que conforman el SAI; es por ello, y en aras de lograr la articulación y coordinación de las funciones de los órganos e instituciones que conforman el sistema, que resulta pertinente que el Parlamento Andino lidere la organización de las reuniones del SAI; contemplando la incorporación de puntos de vista externos al proceso andino de integración, con el fin de darle cabida a apreciaciones de diferentes sectores de la sociedad civil, lo cual permite mayor legitimación en su actividad. Todo lo anterior, con la finalidad de que las reuniones de los órganos e instituciones del SAI sean el verdadero foro de confrontación de ideas, programas, objetivos y metas, así como de búsqueda mancomunada de soluciones a las dificultades de la marcha de la integración andina (Parlamento Andino, 2007). Lo dispuesto anteriormente, supone reuniones periódicas de los órganos e instituciones del SAI y seguimiento de los resultados de las mismas, por parte del Órgano Deliberante de la CAN y a la vez, la presentación periódica y evaluación de informes emitidos por dichos órganos e instituciones.

2.- El papel del Sistema Andino de Integración (SAI) en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración

Un aspecto especialmente significativo, relacionado con la dimensión jurídica de la integración, es el de la institucionalidad⁸³. En este sentido, mediante el Protocolo de Trujillo de 1997 se creó el Sistema Andino de Integración (SAI) cuyo objetivo fue permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman. Dicho reconocimiento de la existencia de un tejido institucional al interior de la CAN denominado Sistema Andino de Integración (SAI) representa un avance de vital importancia para la consolidación de la integración andina ya que el mismo tenía por *“objetivo facilitar la profundización de la integración subregional, pasando de una integración economicista a una integración multidimensional”* (Vieira, 2008, p.123).

Al SAI le corresponde hacer la evaluación de las contradicciones y problemas internos en la marcha del proceso, por ser el foro en que están representados todos los organismos responsables de su funcionamiento y porque dicho Sistema, es el escenario de confrontación de ideas, programas, objetivos y metas, así como de búsqueda mancomunada de soluciones a las dificultades de la marcha de la integración andina. Para lograr los

⁸³ Para el efecto, Magariños destacado profesor y diplomático uruguayo, ha planteado que *“la estructura institucional de los esquemas de integración es el resultado de las decisiones políticas que asumen sus partes”* (Magariños, 2000).

referenciados propósitos, la coordinación de las reuniones del SAI debe ser gestionada por el Parlamento Andino, en ejercicio de su función de control político, en compañía de la Secretaria General de la CAN⁸⁴.

El SAI es un sistema organizacional compuesto por un conjunto de instituciones encargado de dirigir, controlar y administrar la integración subregional y que busca consolidar dicha integración y promover su proyección externa. Dicho Sistema nació por la necesidad de integrar, en un conjunto coherente y coordinado, el funcionamiento de los distintos órganos decisorios, ejecutivos, jurisdiccionales, deliberantes, consultivos y especializados de la CAN. Es así como está conformado por los siguientes órganos e instituciones:

A – Como órganos de dirección y de decisión:

1. Consejo Presidencial.
2. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.
3. Comisión de la Comunidad Andina.

B – Como órganos que detentan las tres ramas del poder:

1. Secretaría General (ejecutivo).
2. Parlamento Andino (legislativo).
3. Tribunal Andino de Justicia (jurisdiccional).

C – Como instituciones consultivas:

1. Consejo Consultivo Empresarial.
2. Consejo Consultivo Laboral.
3. Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas.

D – Como instituciones financieras:

1. Corporación Andina de Fomento.
2. Fondo Latinoamericano de Reservas.

E – Como instancias sociales:

1. Convenio Hipólito Unanue.
2. Convenio Simón Rodríguez.

⁸⁴ Es pertinente anotar que uno de los aspectos esenciales para el logro eficaz de los procesos de integración es el apoyo que brinda un marco jurídico e institucional adecuado. En este sentido, resulta procedente afirmar que el grado de eficacia del ordenamiento jurídico andino dependerá de la medida en que efectivamente se logre el fin que dicho ordenamiento se ha propuesto, y, en un buen grado, de su estructura jurídica e institucional. Es por lo anterior que en aras de lograr una adecuada eficacia al Derecho Comunitario Andino, es indispensable el funcionamiento de una estructura orgánica coherente que refleje la voluntad comunitaria integracionista de sus miembros y que garantice efectivamente la seguridad jurídica del ordenamiento. Es por lo anterior que el ordenamiento jurídico andino debe ser integral en la medida en que no solo implique un conjunto de normas que regulen el proceso de integración, *“sino también un conjunto de órganos que garanticen la legalidad de la actuación de los órganos comunitarios y de los propios Estados miembros al interior del proceso”* (Brewer, 2003, p. 57).

3. Universidad Andina Simón Bolívar.

Si se quisiera sintetizar las finalidades de las Instituciones mencionadas podemos afirmar que éstas se circunscriben a perseguir los objetivos de la CAN; a promover sus valores; a favorecer sus intereses, de sus ciudadanos y de sus Estados miembros; y a mantener la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones que llevan a cabo con el fin de lograr sus objetivos.

Estos órganos e instituciones se rigen por el Acuerdo de Cartagena, el Tratado de Creación del Tribunal; los respectivos Tratados constitutivos y sus respectivos protocolos modificatorios. Dichas normas son la culminación del ejercicio legislativo necesario para dotar a las autoridades comunitarias de instrumentos eficaces para, aun de manera coactiva, exigirles a los Países miembros el respeto y la observancia de sus obligaciones comunitarias.

En aras de que el SAI produzca efectos en el marco de la descentralización territorial colombiana es necesario que en los órganos de Dirección de la CAN no repose todo el verdadero poder de gestión y control, ya que esto hace irrisoria la labor de los demás órganos e instituciones del SAI. Adicionalmente, es necesaria la proporción entre el número de instituciones y órganos con relación a la cantidad de Estados miembros, sobre los cuales aquellas adelantan el proceso integracionista (Gómez, 2010). Lo anterior supone, adicionalmente, la articulación de los Órganos e Instituciones que conforman el SAI, esto es, que en los órganos e Instituciones que lo conforman funcione una verdadera coordinación. En este orden de ideas, el papel del SAI en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración, supone en primera instancia, la colaboración intracomunitaria entre los respectivos órganos e instituciones.

De otro lado, es fundamental la vinculatoriedad de las opiniones de los consejos, comités consultivos y grupos asesores ad-hoc⁸⁵. La CAN está salpicada de un buen número de organismos de muy diversa índole que

⁸⁵ Para el efecto, los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Decisión 471 de la CAN, por la cual se establece el Reglamento de la Comisión de la CAN, prevén: “Artículo 35.- La Comisión, mediante Decisión, podrá crear Consejos, conformados por autoridades sectoriales de rango ministerial o de Secretarios de Estado de los Países Miembros, los cuales contarán con el apoyo de la Secretaría General. Artículo 36.- La Comisión, mediante Decisión, podrá crear Comités de carácter técnico, conformados por autoridades sectoriales de alto nivel de los Países Miembros o por funcionarios con capacidad para comprometerlos, los cuales serán coordinados por la Secretaría General. Artículo 37.- Los Consejos tendrán carácter permanente y estarán encargados de emitir opinión no vinculante en el ámbito de los temas para los que fueron creados a la Comisión o a la Secretaría General si así se requiriese. Dicha opinión es independiente de las Propuestas que al efecto elaboren la Secretaría General o los Países Miembros para presentarlas a los órganos decisorios del Acuerdo. No obstante, éstos podrán convocarlos, con el objeto de que colaboren en la labor de formulación de sus Propuestas. Los Comités tendrán carácter permanente y estarán encargados de emitir opinión técnica no vinculante en el ámbito de los temas para los que fueron creados y de asesorar a la Comisión o a la Secretaría General para el mejor desempeño de sus actividades si así se les requiera. Su vigencia estará sujeta a la duración del mandato para el cual fueron creados. La secretaría técnica de las reuniones estará a cargo de los funcionarios que al efecto designe el Secretario General. Artículo 38.- La Comisión y la Secretaría General podrán constituir grupos asesores ad-hoc o disponer la celebración de reuniones de expertos

desempeñan funciones consultivas y de asesoramiento técnico; entre ellos encontramos a los consejos y comités consultivos, los cuales son más de cuarenta, que se reducen a dos categorías: por un lado, los órganos de carácter político integrados por autoridades de rango ministerial y, por otro lado, los órganos de carácter técnico, compuestos por profesionales y expertos nacionales en áreas específicas. En ambos casos, tanto los órganos de carácter político como los órganos técnicos atienden el cumplimiento de una única función de asesoramiento y consulta a los órganos decisorios del SAI, sobre la base de estudios, informes y evaluaciones. En este sentido, resulta procedente afirmar que los Consejos y los Comités participan en la formulación de políticas sectoriales concretas de la integración andina, contribuyendo a la coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales, y con capacidad para emitir opiniones consultivas, a iniciativa propia o previo requerimiento, así como para proponer la adopción de medidas técnicas o normativas a los órganos competentes. En este sentido, dichos Consejos y Comités permiten dar continuidad al desarrollo institucional de la integración, limitado por el distanciamiento en el tiempo de los trabajos y las reuniones de los principales órganos decisorios de la CAN, y permiten y facilitan un contacto más directo y cercano entre los órganos principales de la CAN y la realidad de los Estados miembros (Quindimil, 2007). Es por lo anterior que no resulta comprensible que las opiniones de dichas corporaciones no tengan ningún tipo de efecto vinculante en los órganos principales de la CAN. En nuestra opinión, con relación a los Consejos y Comités, existe un desequilibrio injustificado entre el alto nivel político de sus miembros y la escasa relevancia decisoria de sus funciones; ya que a estos sólo les corresponde emitir opinión no vinculante en el ámbito de los temas para los que fueron creados a solicitud de la Comisión o de la Secretaría General⁸⁶.

Además de los Consejos y de los Comités, tanto la Comisión como la Secretaría General, pueden constituir grupos asesores ad-hoc, esto es, reuniones de expertos gubernamentales o no gubernamentales bajo la coordinación de la Secretaría General, con el objeto de someterles a consideración técnica temas de su competencia. A dichos Grupos, también les aplica los comentarios y observaciones hechos en el párrafo anterior a los Consejos y Comités. La función de tales grupos y reuniones es la misma que la de los Consejos y Comités, esto es, emitir opinión técnica no vinculante sobre los temas que se les consultan aunque, a diferencia

gubernamentales o no gubernamentales bajo la coordinación de la Secretaría General, con el objeto de someterles a consideración técnica de los temas de su competencia. Dichos grupos o reuniones tendrán carácter temporal y estarán encargados de emitir opinión técnica no vinculante. Dicha opinión es independiente de las propuestas que al efecto puedan presentar los Países Miembros o la Secretaría General, no obstante, esta última, podrá convocar a reuniones de expertos si así lo considera conveniente, con el objeto de que colaboren en la labor de formulación de sus Propuestas. Una vez cumplido el encargo, el grupo o la reunión se disolverá automáticamente. La secretaría técnica ad-hoc de las reuniones estará a cargo de los funcionarios que al efecto designe el Secretario General”.

⁸⁶ Además, se deja bien claro que dicha opinión es independiente de las propuestas que al efecto elaboren la Secretaría General o los Países Miembros para presentarlas a los órganos decisorios del Acuerdo. Esta acotación deja bien claro que estos Consejos y Comités, en modo alguno tendrán funciones decisorias, y que como consecuencia de ello, estarán sometidos a la voluntad normativa de los órganos decisorios comunitarios (Quindimil, 2007).

de aquéllos, las reuniones y grupos tienen carácter temporal, pues una vez cumplido el encargo, el grupo o la reunión se disolverá automáticamente⁸⁷.

Ahora bien, el SAI en el marco de la descentralización territorial, supone la necesidad de crear un consejo andino especializado en la temática propia del mencionado sistema de organización administrativa, de esta manera se crearía un órgano que asocia a la CAN con los gobiernos más próximos al ciudadano⁸⁸ (Valsera, 2005). En nuestro criterio, la actuación del citado Comité debe estar regida por tres principios fundamentales:

- El principio de subsidiaridad: Significa que en el funcionamiento de la CAN las decisiones deben tomarse en el nivel posible más próximo al ciudadano. Por tanto, la CAN no debe tomar decisiones que sean más propias de las administraciones nacionales, locales o en general de las entidades territoriales.
- El principio de proximidad: Este principio quiere manifestar que todos los gobiernos deberían estar próximos a sus ciudadanos, organizando su trabajo de manera transparente y de manera que los ciudadanos conozcan a los responsables y puedan hacer oír sus opiniones.
- El principio de asociación: Para un buen gobierno de la CAN, se debe buscar el trabajo conjunto de los niveles andino, nacional, departamental y municipal (sin perjuicio de otros niveles).

Ahora bien, el papel del SAI en la descentralización territorial colombiana supone principios que orienten el funcionamiento y las relaciones de coordinación de los órganos e instituciones andinas. Cuando menos, el conjunto del sistema institucional andino debe vertebrarse necesariamente conforme a tres principios esenciales de funcionamiento: el principio de unidad, el principio de autonomía e independencia, el principio de atribución de competencias y el principio de equilibrio (Quindimil, 2006).

Principio de Unidad: El funcionamiento de los órganos e instituciones que conforman el SAI está orientado por el principio de unidad. La pertenencia al SAI impone la obligación de actuar de acuerdo al objetivo de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, en base a la defensa del interés comunitario. Ello quiere decir que el conjunto del sistema institucional andino debe integrar una unidad de acción coherente que

⁸⁷ Al igual como acontece en los Consejos y Comités, en los Grupos ad-hoc, su opinión también es independiente de las propuestas que al efecto puedan presentar los Países Miembros o la Secretaría General (Quindimil, 2007).

⁸⁸ Lo dispuesto, entre otras causas, porque la legislación comunitaria se aplica a nivel local, por lo que es natural que los representantes de los entes locales y en general de las entidades territoriales, participen del proceso andino de integración (Valsera, 2005).

respete y de cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al conjunto del Derecho andino. Por tanto, los órganos e instituciones del SAI deben ajustar uniformemente, su funcionamiento para el cumplimiento de los objetivos comunitarios. De esta forma, el principio de unidad que opera dentro de la CAN impone y permite garantizar un funcionamiento institucional coherente y centrífugo, en el que la actuación de los distintos órganos se oriente en una misma línea de dirección, evitando la dispersión institucional.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, se considera que es necesario adoptar mecanismos que permitan el funcionamiento interactivo del SAI, para lo cual resulta de relevancia imponer reuniones a los órganos e instituciones que conforman dicho Sistema, que tengan como propósito coordinar las distintas agendas de los organismos participantes (lo cual implica el reparto previo, oportuno y anticipado del documento de cada entidad), con la finalidad de adoptar una agenda común que incorpore el análisis y discusión de los puntos de vista de cada organismo sobre los documentos presentados por los demás. Lo anterior, genera como consecuencia, la legalización del procedimiento de las reuniones de los Órganos e Instituciones que conforman el SAI, las cuales deberían servir para lograr una coordinación efectiva de las distintas agendas de los organismos participantes, y que incorpore, además del rendimiento de informes, el análisis y discusión de los puntos de vista de cada organismo sobre los planteamientos, programas y resultados de las demás entidades y la canalización de conceptos y opiniones de voceros de la sociedad civil, lo cual brinda mayor legitimación democrática al proceso.

Ahora bien, no existe en el ordenamiento jurídico andino ninguna disposición que garantice la unidad institucional (Vilaca & Heredia, 2010). En realidad, junto al hecho de que el artículo 6º del Acuerdo de Cartagena enumera la relación de órganos e instituciones que integran el SAI, sí puede encontrarse algún atisbo de este principio de unidad en el artículo 7º del Acuerdo de Cartagena, donde se establece que el SAI tiene como finalidad *"permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración"*. Es por lo anterior que resulta procedente afirmar que la garantía de unidad se circunscribe a la garantía de coordinación del funcionamiento del SAI.

Principio de Atribución de Competencias: En tanto que organización internacional creada por Estados sobre la base de unos intereses compartidos y mediante un tratado internacional que persigue la consecución de unos objetivos comunes, la CAN no sólo goza de una estructura institucional, con características especiales, sino que

necesariamente sus órganos e instituciones ostentan determinados poderes atribuidos por los Estados miembros para dar adecuado cumplimiento al objetivo y fin del Acuerdo de Cartagena. En consecuencia, los órganos e instituciones de la CAN despliegan su actividad sobre el *reconocido principio de atribución de competencias*, conforme al cual la organización sólo goza de competencias en la medida en que se las atribuye el Tratado constitutivo para la consecución de sus objetivos (Martin & Pérez, 1997). Sin embargo, en el Acuerdo de Cartagena no se contiene una disposición que recoja expresamente el *principio de atribución de competencias*, similar a la del párrafo primero del artículo 5 de creación de la Comunidad Europea, según el cual *“la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”*⁸⁹. El Acuerdo de Cartagena no contiene más que una referencia sutil pero implícita al principio de atribución de competencias, es decir, al sometimiento de la actuación de los órganos e instituciones del SAI a los límites marcados por el Ordenamiento jurídico andino. En efecto, el artículo 8º del Acuerdo de Cartagena señala que *“los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración se rigen por el presente Acuerdo, sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios”*. Sin embargo, el Tribunal Andino de Justicia se encargó de cubrir esta laguna delimitando claramente el sometimiento de los órganos e instituciones al Derecho andino, adoptando la línea marcada por los artículos 5º y 7º de la Comunidad Europea. Así en su sentencia de 26 de febrero de 1998 proceso 1-AN-97, acción de nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 así como contra el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96, expedidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena; estableció que *“en un sistema jurídico como el de la integración [. . .] está insito el principio de legalidad de la normativa comunitaria. Según éste la actividad de los órganos de administración del sistema debe estar regulada por normativa superior de manera que ellos no puedan actuar sino dentro del ámbito de las competencias trazadas en el sistema jurídico que los rige”*⁹⁰.

⁸⁹ El artículo 7º de la Comunidad Europea contiene la relación de instituciones de la Unión Europea y, a continuación, recalca que *“cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado”*. En otras palabras, la actuación de las Instituciones comunitarias, o de los Estados miembros en su caso, en un determinado ámbito de la integración solo será legítima si existe una previsión normativa al respecto (Garrorena, 1984).

⁹⁰ En consecuencia, cada institución actuará dentro de los límites de las competencias que se le atribuyan, con sujeción a los procedimientos y condiciones previstos en la misma. En aras de evitar la transposición de funciones entre los órganos integrantes del SAI y de garantizar el principio de especialidad de las funciones asignadas a los mismos, en los Tratados Marco que han regulado el proceso de integración andino se han determinado a los citados Órganos competencias funcionales, que si bien teóricamente han resultado de carácter excluyente y especializadas, en la práctica, dicho carácter es criticable. El ejemplo más evidente del citado aspecto lo encontramos por la ausencia de papel del Parlamento Andino, ya que sus funciones hasta la fecha se han desempeñado fundamentalmente a través del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, porque el ámbito de elaboración de la normativa andina se encuentra concentrado, prioritariamente, en el citado Consejo, el cual depende directamente de los poderes ejecutivos de los países miembros. Al respecto, es pertinente anotar que *“al depender la generación de normas comunitarias de los órganos intergubernamentales, automáticamente esta acción queda sujeta a lo que acontece en los países, en lo que respecta al desenvolvimiento de los actores económicos y políticos y a la maraña de intereses sectoriales en cada uno de los países miembros”* (Mariategui, 2009, p.76). Dicho aspecto, afecta el proceso de eficacia de la normatividad comunitaria andina al interior de los Estados miembros de la Comunidad Andina.

Principio de Cooperación: El principio de cooperación esta consagrado en el artículo 4º del Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia Andino, el cual prevé que *“los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina” comprometiéndose “asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.*

Todo sistema debe su eficiencia a la existencia de una adecuada coordinación entre sus órganos, siendo ello más necesario cuanto mayor es su número. En el caso del SAI esta premisa resulta incluso más manifiesta por el hecho de su magnitud, ya que, dicho Sistema está formado por alrededor de medio centenar de órganos e instituciones.

El propio Acuerdo de Cartagena contiene elementos suficientes para poder permitir una articulación adecuada de la función de coordinación institucional a través de órganos ya creados. Por un lado, el artículo 12b, le atribuye al Consejo de Presidentes Andinos la función de *“orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la Subregión en su conjunto, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración”.* Esta función se realiza a través de la denominada Secretaría Pro Témpore contemplada en el párrafo segundo del artículo 19 del Acuerdo de Cartagena, conforme al cual *“la labor de coordinación que corresponda al Presidente de este Consejo será desempeñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del país cuyo Jefe de Estado ocupe la presidencia del Consejo Presidencial Andino, en calidad de Secretaría Pro Témpore de ambos órganos y con el apoyo técnico de la Secretaria General de la Comunidad Andina”.* A todas luces, el Ministerio de Relaciones Exteriores de un Estado miembro, aun con el apoyo de la Secretaria General, no parece la instancia más adecuada para el desempeño eficaz de esta función de coordinación, que requiere recursos humanos y materiales suficientes y, sobre todo, continuidad en el tiempo. Por otro lado, existe otro órgano principal del Acuerdo de Cartagena que tiene asignada funciones generales de coordinación dentro del conjunto del SAI. Nos estamos refiriendo a la Comisión, pues el artículo 22g, le otorga la misión de *“mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes”.* De igual modo, varias disposiciones del Acuerdo de Cartagena sitúan a la Secretaria General en una excepcional posición para desempeñar también funciones de *coordinación intrasistémica.* Así, el artículo 30.f del Acuerdo de Cartagena le atribuye específicamente la función de *“efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del SAI y otros que a su juicio sean*

necesarios". Además de ello, la Secretaria General centraliza en su programa anual de labores "los trabajos que le encomienden los otros órganos del Sistema", dándoles carácter preferente. Finalmente, debe tenerse en cuenta también que la Secretaria General lleva las actas de las reuniones ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y las de la Comisión, elaborando la agenda de sus reuniones "en coordinación con los presidentes de dichos órganos"; y es depositaria de las actas de las reuniones y demás documentos de los órganos del SAI. Pero, sobre todo, tal vez el dato más significativo sea el apoyo técnico que realiza a la secretaría Pro Témpore para el desarrollo de la labor de coordinación de los órganos e instituciones del SAI. Por todo ello, parece bastante claro que la Secretaria General no sólo tiene atribuidas expresamente funciones de coordinación extrasistémica, sino que también desarrolla de manera específica labores de coordinación intrasistémica. Por ello, tomando como fundamento las disposiciones vistas y teniendo en cuenta los medios humanos y materiales con que cuenta la Secretaria General así como su experiencia acumulada, entendemos que existen razones suficientes para elevar a la Secretaria General a la categoría de órgano central de coordinación del SAI.

Principio de Autonomía e Independencia: El principio de autonomía e independencia en el marco institucional andino tiene por finalidad asegurar la no injerencia de los órganos Intergubernamentales en la esfera de los órganos propiamente comunitarios. Con todo, este principio de autonomía e independencia, no conlleva un poder omnímodo de los órganos e instituciones, sino que su actuación se verá siempre regida por el principio de atribución de competencias. Ello significa que los órganos e instituciones del SAI deberán actuar siempre dentro de los límites que establecen las competencias que les han sido atribuidas por los Estados en el Acuerdo de Cartagena.

Principio de Equilibrio Orgánico: El citado principio tiene por finalidad asegurar el respeto a las relaciones entre los órganos e instituciones así como el respeto al ejercicio de sus respectivas competencias. El principio de equilibrio orgánico implica un mandato de optimización que se fundamenta no solamente en la estructura y competencias de los órganos e instituciones del SAI sino también, y muy especialmente, en los distintos intereses que representan y refrendan. Lo anterior asegura, adicionalmente, el equilibrio entre la fuerza gubernamental y la fuerza comunitaria, entre el sentido político de la primera y el sentido técnico de la segunda⁹¹.

⁹¹ Este equilibrio orgánico, que en origen se circunscribía a las relaciones entre el Consejo Andino de Ministros de la Relaciones Exteriores y la Comisión, es más difícil de conseguir en la actualidad dada la proliferación de órganos y de intereses por ellos representados. Así, en particular, puede afirmarse que el Tribunal de Justicia de la CAN representa el interés del Derecho, el Parlamento Andino defiende el interés democrático de los pueblos andinos, mientras que los Consejos Consultivos representan los intereses de trabajadores y empresarios de la región andina. En este contexto tan plural el principio de

La combinación del mencionado principio con el principio de autonomía nos remite directamente al clásico sistema constitucional de separación de poderes entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Así lo ha reconocido el Tribunal Andino de Justicia en el ámbito andino cuando afirmó mediante sentencia del 16 de abril de 1997, proceso 1-AN-96, acción de nulidad interpuesta por la JUNAC contra el artículo 2 de La Decisión 387 de la Comisión, de 13 de diciembre de 1995, que *“los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena han delegado en los diferentes órganos del Acuerdo funciones específicas, dentro de un modelo similar al de la clásica división de los poderes de un Estado, con la finalidad de cumplir con las metas de la integración”*. En virtud de este principio de equilibrio orgánico, por tanto, un órgano o institución no sólo no podrá ejercer funciones atribuidas a otro órgano o Institución, sino que además deberá ejercer sus competencias dentro de los límites impuestos por el Derecho Andino.

3.- Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) en el marco de la descentralización territorial

La realización de cualquier proceso de integración reclama la estructuración y puesta en funcionamiento de una organización administrativa y técnica, y determina la creación de autoridades comunitarias, con específicas competencias, y del mismo modo, la formulación de un sistema normativo con el vigor y la eficacia requeridos para que aquéllas puedan regular directamente las cuestiones atinentes a la materia de la integración, la conducta de los países comprometidos y de sus habitantes, sin tener que recurrir a los procedimientos ordinarios del derecho interno de cada país (Tremps, 1994). En este contexto, fue creado el SAI, de conformidad con las atribuciones asignadas por el Acuerdo de Cartagena.

En el año de 1969, un grupo de naciones suramericanas suscribieron el Pacto Andino, acuerdo que tenía como propósito primario, el establecimiento en el lapso de diez años de una zona de libre comercio entre los países signatarios. En tres décadas, los países integrantes de ese Pacto, luego de un largo proceso de decisiones políticas e iniciativas técnicas, comerciales y sociales, se constituyeron en la Comunidad Andina (CAN). Desde el nacimiento de dicha Organización, una de las principales preocupaciones fue su institucionalidad, pues la creación de órganos que ejerzan funciones supranacionales desde el punto de vista legislativo, ejecutivo, judicial y de consulta son relevantes en la dinámica de este proceso de integración (Gómez, 2010).

equilibrio adquiere una importancia mayúscula como garantía de cohesión y solidez del sistema (Quindimil, 2006).

A través de la creación del SAI se buscaba fortalecer el ámbito institucional a la CAN, en cuanto se generaba una suerte de organización interna con jerarquía establecida y con división interna de trabajo, que permitiría alcanzar eficiencia y eficacia en los procesos relativos a la integración, desde la toma de decisiones, hasta su puesta en marcha, incluso su vigilancia y control. En este contexto, se buscaba dotar a la CAN de un sistema completo institucional que le permitiría asegurar el debido cumplimiento de sus fines por medio del control y la supervisión del proceso, a través de la coordinación entre sus órganos e instituciones de representación tanto gubernamental como supranacional. En ese sentido nacieron órganos de carácter ejecutivo (Consejo Presidencial Andino), de dirección y decisión (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina), jurisdiccionales (Tribunal Andino de Justicia), deliberativos (Parlamento Andino) y de apoyo técnico (Secretaría General); así como instituciones que impulsan el proceso integracionista desde distintas áreas, ya sea financiera (Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas), consultiva (los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral) y de educación, salud, trabajo y seguridad social (convenios sociales). No obstante, esta aparente distribución clara de funciones en la CAN no es tan clara, es más, pareciera que en los órganos de decisión reposa todo el verdadero poder de gestión y control, haciendo casi irrisoria la labor de los demás órganos.

Analizar la totalidad de los órganos e instituciones del SAI en el marco de la descentralización territorial colombiana, desborda los intereses del tema de investigación. Es por lo anterior que a continuación se desarrollará el papel los órganos e instituciones del SAI, que evidencian mayor influencia en la relación entre descentralización territorial e integración andina.

Consejo Presidencial Andino: Es el máximo órgano del SAI⁹², cuya principal labor es dirigir el proceso de integración subregional andina, estableciendo de tal suerte los lineamientos generales para llevar a cabo dicho proceso mediante directrices y mandatos (Gómez, 2010). Está integrado por los Jefes de Estado de los Estados parte⁹³. Dicho órgano es quien orienta e impulsa las acciones en asuntos de interés de la Subregión; evalúa el

⁹² El Acuerdo de Cartagena establece en su artículo 11 que “el Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano del Sistema Andino de Integración y está conformado por los Jefes de Estado de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. Emite Directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema que éste determine, conforme a las competencias y mecanismos establecidos en sus respectivos Tratados o Instrumentos Constitutivos. Los órganos e instituciones del Sistema ejecutarán las orientaciones políticas contenidas en las Directrices emanadas del Consejo Presidencial Andino.”

⁹³ El artículo 12 del Acuerdo de Cartagena prevé que “corresponde al Consejo Presidencial Andino: a) Definir la política de integración subregional andina; b) Orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la Subregión en su conjunto, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; c) Evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de la integración subregional andina; d) Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; y, e) Examinar todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso de la integración subregional andina y su proyección externa.

desarrollo y los resultados del proceso de integración; examina todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso y su relacionamiento externo; considera y emite pronunciamientos sobre los informes y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del SAI. Estas directrices, si bien no forman parte de la normatividad andina, y por lo tanto no establecen obligaciones jurídicas para las autoridades de los Países Miembros, ni para las autoridades andinas o los particulares, sí se convierten en verdaderas declaraciones políticas que orientan la actuación de los demás órganos e instituciones del SAI, quienes tienen la obligación de instrumentarlas, según sus competencias. En este sentido, el Acuerdo de Cartagena es enfático en señalar que los órganos e instituciones del SAI tienen como obligación ejecutar las orientaciones políticas contenidas en las directrices presidenciales; para el efecto, el artículo 11 del Acuerdo de Cartagena señala que el Consejo Presidencial Andino *“emite Directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema que éste determine, conforme a las competencias y mecanismos establecidos en sus respectivas Tratados o Instrumentos Constitutivos”*.

Respecto a la función de definir la política de integración subregional andina, el Consejo Presidencial tiene una gran responsabilidad, pues a través de sus directrices señala el derrotero político, económico, comercial, social, cultural y jurídico de la CAN. También le corresponde al Consejo Presidencial Andino orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la CAN, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, y en el marco del papel que debe cumplir el Consejo Andino Presidentes en el marco de la descentralización territorial, éste se circunscribe a fijar las políticas necesarias para que las entidades descentralizadas territorialmente puedan ser parte del proceso andino de integración; ello supone una verdadera voluntad política de los Jefes de Estado de los países miembros. Para lo anterior, es indispensable el buen direccionamiento por parte del presidente de la república de Colombia a los ministros sectoriales que gestionan competencias conexas de las entidades descentralizadas territorialmente y la CAN; esto es en competencias como el medio ambiente, la educación, el transporte, la salud y el turismo. En este sentido, se considera que el presidente de la república debe crear canales de comunicación directa con los Ministros de Hacienda y Crédito Público⁹⁴, Protección Social⁹⁵, Medio Ambiente⁹⁶, Transporte⁹⁷, Comercio,

⁹⁴ Con relación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Decreto Ley 4646 de 2006, en su artículo 2º dispone que dicho Ministerio tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta.

⁹⁵ Con relación al Ministerio de Protección Social; el Decreto Ley 205 de 2003 prevé que este tendrá como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del sistema de protección social establecido en la ley 789 de 2002 dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del gobierno nacional, entendiendo dentro de este contexto y de acuerdo con el artículo 1 de la ley 789 de 2002, que el Sistema de Protección Social *“se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la*

Industria y Turismo⁹⁸ y Educación⁹⁹, en aras de gestionar en el marco de la supranacionalidad andina las competencias anteriormente mencionadas. Lo dispuesto anteriormente, es de suprema relevancia para el avance del proceso de integración andino, y como consecuencia de ello, para el fortalecimiento de la relación entre integración andina y descentralización territorial. Adicionalmente, no se debe olvidar que dentro de las funciones administrativas de los Ministros de Despacho, esto es, aquellas que corresponden a los ministros como colaboradores del presidente y como jefes superiores de cada uno de los sectores administrativos que están confiados a sus ministerios, de conformidad con los artículos 75 del código de régimen político y municipal y 61 de la ley 489 de 1998, deben dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo; vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al ministerio. Es por dicha normatividad que como funciones generales de los ministros están el preparar los anteproyectos, planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo; adicionalmente, coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica (Quinche, 2010). Dichos aspectos son de de supremo interés para la CAN en aras de configurar a la integración andina como política de Estado.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: Es el órgano de dirección política, cuya función principal es verificar el cumplimiento de los objetivos integracionistas y formular y ejecutar la política exterior de la CAN, materia en la cual tiene competencia legislativa, a través de declaraciones y decisiones adoptadas por consenso. Este Consejo es el inmediato responsable de dar cumplimiento y hacer cumplir las directrices del Consejo Presidencial Andino¹⁰⁰.

vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los demás desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo” (Quinche, 2010, p. 511).

⁹⁶ El Ministerio del Medio Ambiente fue creado por medio de la ley 99 de 1993, señalando en el artículo 2° que se le creaba “*como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir en los términos de la presente ley, las políticas y las regulaciones a las que se sujetaran la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo y uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible*”.

⁹⁷ Con relación al Ministerio de Transporte; el Decreto 2053 de 2003 prevé como objetivo del mismo en el artículo 1° “*la formulación y la adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, Ferrero y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carreteros, marítimo, fluvial y férreo*”.

⁹⁸ Con relación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; los objetivos y estructura del mismo están dispuestos en el Decreto 210 de 2003, que en el artículo 1° establece como objetivo central: “*formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología y promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior*”.

⁹⁹ Con relación al Ministerio de Educación; el Decreto 4675 de 2006 prevé en el artículo 1° ocho (8) objetivos del citado Ministerio, relacionados con el diseño de las políticas; la fijación de estándares; la promoción de la educación; la orientación de la educación superior en la autonomía y la calidad; implementar la descentralización y dotar al sistema educativo de toda la información relacionada con sus materias.

¹⁰⁰ Los cancilleres andinos deben orientar y coordinar la acción externa de los órganos e instituciones del SAI. En ese sentido, la Decisión 475, en su artículo único, aprobó la Directiva que tiene por objetivo “*establecer un conjunto de criterios y pautas para la adecuada programación y ejecución de la política exterior común andina y para que las misiones diplomáticas de los Países Miembros cuenten con orientaciones básicas para su actuación coordinada o conjunta en los Estados y Organismos Internacionales ante los cuales están acreditados*”, para lo cual señala que la “*la política exterior común se sustenta en la identidad de objetivos, la cooperación y la solidaridad de los países miembros de la Comunidad Andina y se desarrolla bajo los*

Al analizar la naturaleza jurídica del citado Consejo, se puede afirmar que es el único órgano comunitario en el que aparecen representados los intereses de los Estados miembros, pero, sin embargo, debe ser independiente de dichos Estados. Adicionalmente, es un órgano legislativo, de carácter no parlamentario y no sometido al control político de ninguna institución comunitaria; y a la vez no existen miembros permanentes en el mismo ya que los ministros de relaciones exteriores son funcionarios gubernamentales de libre nombramiento y remoción de los presidentes andinos.

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, y en el marco del papel que debe cumplir el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores¹⁰¹ en el marco de la descentralización territorial, podemos afirmar que este se circunscribe a ejecutar las políticas necesarias para que las entidades descentralizadas territorialmente puedan ser parte del proceso andino de integración. Adicionalmente, con respecto a las funciones del Consejo Andino de Ministros, consideramos que estas deben tener un carácter exclusivamente político y diplomático, en lo que concierne a la orientación del proceso de integración andino y a su política exterior¹⁰².

criterios de gradualidad, integralidad y flexibilidad", precisando que la formulación y ejecución de la misma "corresponde al Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores o de Funcionarios de Alto Nivel" y que la Comisión "ejecutará las acciones de su competencia en el marco de la política exterior común aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Así mismo, la Decisión 475 compromete a los Países Miembros y la Secretaría General de la CAN a prestar "su máximo apoyo para el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo de la política exterior común", advirtiendo que "la política exterior común solamente se desarrollará respecto a temas en los cuales exista consenso", y señalando que la Presidencia del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores "asumirá la representación de la Comunidad Andina en materia de Política Exterior Común y será responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas. En tal virtud, expresará la posición de la Comunidad Andina, ante terceros países o en organismos y conferencias internacionales."

¹⁰¹ En el manejo de las relaciones externas de la CAN, el Consejo de Ministros es el órgano superior, el cual en cumplimiento de sus funciones debe coordinar, además, la acción externa de los diversos órganos (Moncayo, 1999).

¹⁰² Para el efecto, la Decisión No. 407 de la CAN, por la cual se determina el Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; prevé en su artículo 1º que *"el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de dirección política, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional andina y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina."* En este sentido el Artículo 6º de la citada Decisión prevé que *"corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: a) Formular la política exterior de los Países Miembros, en asuntos que sean de interés comunitario; b) Orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; c) Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales, sobre temas globales de política exterior y de cooperación; d) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia; e) Recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena; f) Considerar las propuestas de Decisión que la Secretaría General o los Países Miembros sometan a su consideración; g) Considerar las sugerencias del Parlamento Andino relativas a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema Andino de Integración, así como a normas sobre temas de interés comunitario; h) Solicitar o recibir la opinión de los Consejos Consultivos, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina, que fueran de interés para sus respectivos sectores; i) Dar cumplimiento a las Directrices que le imparta el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de las Directrices del Consejo Presidencial Andino que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; j) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Integración Subregional Andino y del Tratado de Montevideo de 1980; k) Aprobar y modificar su propio Reglamento; l) Formular encargos a la Secretaría General; m) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés comunitario, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo; n) Delegar el ejercicio de las atribuciones que estime convenientes; y, o) Conocer y resolver todos los asuntos de interés comunitario, en el ámbito de su competencia."* Adicionalmente el artículo 7º de la citada Decisión prevé que: *"Además corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada: a) Preparar las reuniones del Consejo Presidencial Andino; b) Proponer al Consejo Presidencial Andino las modificaciones al Acuerdo de Cartagena; c) Evaluar la política general del proceso de la integración subregional andina; d) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en aquellos temas que correspondan a competencias compartidas entre el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; e) Conocer de los informes de la Reunión de Representantes del Sistema Andino de Integración sobre las acciones desarrolladas en cumplimiento de las Directrices recibidas; f) Conocer el informe anual de evaluación que presente la Secretaría General sobre los resultados de la aplicación del Acuerdo de Cartagena y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y considerar las medidas correctivas pertinentes; g) Considerar las iniciativas, sugerencias y propuestas que los Países Miembros o la Secretaría General sometan a su consideración; h) Considerar las sugerencias del Parlamento Andino relativas a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema*

Comisión de la Comunidad Andina: Es el órgano encargado de formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones. Comparte las funciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en cuanto a la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos integracionistas, el cumplimiento de las directrices del Consejo Presidencial y la labor de coordinación de los países miembros en foros y negociaciones internacionales (Gómez, 2010). Está integrado por un representante plenipotenciario de cada uno de los Países Miembros.

Dicho Órgano, que hasta ahora es un órgano de carácter intergubernamental conformado por los Ministros de Industria y Comercio de cada país miembro, debe transformarse en un órgano supranacional constituido por miembros plenipotenciarios y dedicados a ejecutar las actividades integrales en todos los ámbitos de la CAN. Sus rasgos más destacados deberían ser su absoluta independencia no sólo de los Estados miembros e intereses privados, sino también respecto de las otras instituciones comunitarias; en consecuencia, el ideal es que no podría solicitar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno, comprometiéndose los Estados miembros a respetar esa independencia y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones¹⁰³.

Andino de Integración, así como a normas sobre temas de interés comunitario, en aquellos temas que correspondan a competencias compartidas entre el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; i) Solicitar o recibir la opinión de los Consejos Consultivos, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina, que fueran de interés para sus respectivos sectores, en aquellos temas que correspondan a competencias compartidas entre el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; j) Elegir y, cuando corresponda, remover al Secretario General de la Comunidad Andina; k) Aprobar y modificar el Reglamento de la Secretaría General a propuesta de la Comisión o a iniciativa del Secretario General; l) Aprobar y modificar el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General; m) Conocer el informe anual de las actividades de la Secretaría General; n) Evaluar la gestión de la Secretaría General; y, o) Los demás temas que los representantes ante el Consejo y ante la Comisión, consideren tratar de común acuerdo.” Lo dispuesto anteriormente, está en concordancia con lo dispuesto en el artículo 16 del Acuerdo de Cartagena, el cual prevé: “Corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: a) Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; b) Formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de la integración subregional andina; c) Dar cumplimiento a las Directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; d) Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación; e) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en los ámbitos de su competencia; f) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo; g) Recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia; h) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980; i) Aprobar y modificar su propio reglamento; j) Aprobar el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la Comisión; y, k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, en el ámbito de su competencia.”

¹⁰³ De conformidad con el artículo 1º de la Decisión No. 471 de la CAN, por el cual se establece el Reglamento de la Comisión de la CAN; “la Comisión es uno de los órganos decisorios de la Comunidad Andina, encargado de formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional en materia de comercio e inversiones y de adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena.” El Artículo 11 de la citada Decisión prevé que “Corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina: a) Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; b) Adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; c) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de sus competencias; d) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Cartagena y del Tratado de Montevideo de 1980; e) Aprobar y modificar su propio Reglamento; f) Aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General, sometan a su consideración; g) Mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes; h) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;

Secretaría General: La función principal del citado órgano es administrar el proceso de integración subregional¹⁰⁴. Está dirigida por un Secretario general elegido por consenso por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Gómez, 2010).

i) Aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros; j) Someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de Reglamento de la Secretaría General; k) Conocer y resolver todos los demás asuntos que le confiera el Acuerdo, en el ámbito de su competencia; l) Participar en las Reuniones Ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de tratar asuntos relativos al Acuerdo de Cartagena que sean de su competencia. Lo dispuesto anteriormente, está en correspondencia con lo previsto por el artículo 22 del Acuerdo de Cartagena el cual prevé: “*corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina: a) Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; b) Adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; c) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia; d) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980; e) Aprobar y modificar su propio reglamento; f) Aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General sometan a su consideración; g) Mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes; h) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo; i) Aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros; y, j) Someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de Reglamento de la Secretaría General.*”

¹⁰⁴ De conformidad con el artículo 3° de la Decisión No. 409 de la CAN; por la cual se establece el Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina; se estipuló como funciones de la Secretaría General: “a) Velar por la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; b) Formular Propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión y presentar iniciativas y sugerencias a la Reunión Ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; c) Prestar apoyo técnico a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que éstos le encomienden para el buen desarrollo de la integración y que a su juicio sean pertinentes; d) Evaluar e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación del Acuerdo de Cartagena y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer las medidas correctivas pertinentes; e) Elaborar su programa anual de labores, en concordancia con el Proyecto de Presupuesto; f) Administrar y aplicar los tratamientos especiales en favor de Bolivia y Ecuador, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; g) Administrar la aplicación del Arancel Externo Común; h) Mantener vínculos permanentes de trabajo con los Países Miembros, coordinando con el organismo nacional de integración que cada país señale para tal efecto; i) Promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación o ejecución de la política económica y de los que tengan a su cargo la planificación; j) Mantener relaciones y vínculos de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación, así como con organismos internacionales u otras entidades; k) Dar apoyo técnico a la Secretaría Pro-Témpore del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; y actuar como Secretaría de las reuniones que en forma ampliada realice este último, al igual que de las de la Comisión, de sus respectivas reuniones ampliadas, de los Consejos, Instituciones Consultivas, Comités y de la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, llevando las actas de dichas reuniones; l) Participar con derecho a voz en las sesiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión, y de sus respectivas reuniones ampliadas, salvo las de carácter privado, y asistir a todas las reuniones de estos órganos donde se discutan y adopten Decisiones; m) Mantener y administrar el patrimonio y acervo documental de la Comunidad Andina, siendo depositaria de las actas de las reuniones y demás documentos de los órganos del Sistema Andino de Integración; n) Editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena; o) Atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión; y, p) Ejercer las demás atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, así como aquellas que le encomienden o confieran los órganos decisorios del Acuerdo.”. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Acuerdo de Cartagena el cual prevé como funciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina: “a) Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; b) Atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión; c) Formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión propuestas de Decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento de este Acuerdo, con la finalidad de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible; d) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y Ecuador y, en general, las concernientes a la participación de los dos países en este Acuerdo; e) Evaluar e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación de este Acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer las medidas correctivas pertinentes; f) Efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del Sistema Andino de Integración y otros que a su juicio sean necesarios; g) Mantener vínculos permanentes de trabajo con los Países Miembros, coordinando con el organismo nacional de integración que cada país señale para tal efecto; h) Elaborar su programa anual de labores, en el cual incluirá preferentemente los trabajos que le encomienden los otros órganos del Sistema; i) Promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación o ejecución de la política económica y, especialmente, de los que tengan a su cargo la planificación; j) Mantener vínculos de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación con la finalidad de intensificar sus relaciones y cooperación recíproca; k) Llevar las actas de las reuniones ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y las de la Comisión, y elaborar la agenda tentativa de sus reuniones, en coordinación con los presidentes de dichos órganos; l) Ser depositaria de las actas de las reuniones y demás documentos de los órganos del Sistema Andino de Integración y dar fe de la autenticidad de los mismos; m) Editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena; n) Ejercer la Secretaría de la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración; y, ñ) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiere el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.”

La Secretaría General¹⁰⁵ ha sido dotada de amplias atribuciones para intervenir en la elaboración de propuestas normativas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o a la Comisión y para efectos de la descentralización territorial colombiana, dicho papel es de relevancia. Lo anterior en razón a que por la iniciativa legislativa que tiene dicho Órgano, éste puede regularizar aspectos propios de la citada temática.

Parlamento Andino: De conformidad con el artículo 42 del Tratado Constitutivo del SAI, *“el Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional. En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino”*.

En consecuencia, el Parlamento Andino es el órgano deliberante del SAI, y debe ser el órgano consultivo de la Comunidad; su naturaleza jurídica es esencialmente política, con competencias de control y deliberación.

De la lectura de las atribuciones del Parlamento Andino¹⁰⁶, se concluye que las mismas son importantes para la descentralización territorial colombiana; ya que éstas permiten democratizar y legitimizar al proceso andino de integración, y como consecuencia de ello, a la descentralización territorial. Dichas atribuciones son de suprema relevancia en el marco de la relación integración andina y descentralización territorial, ya que éstas permiten asegurar el control político a los órganos e instituciones que conforman el SAI, mantener relaciones de coordinación con el Congreso colombiano; y la presentación de propuestas de armonización legislativa al interior de la CAN en temáticas propias de la descentralización territorial¹⁰⁷.

¹⁰⁵ De conformidad con el artículo 29 del Acuerdo de Cartagena *“la Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina y en tal carácter actúa únicamente en función de los intereses de la Subregión. La Secretaría General otorgará apoyo técnico, cuando corresponda, a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.”*

¹⁰⁶ Las atribuciones del Parlamento Andino están enmarcadas en el artículo 43 del Protocolo de Trujillo, y que a continuación se proceden a transcribir: *“a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema; c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros; d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema; e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y, g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.”*

¹⁰⁷ En concordancia con lo dispuesto es necesario no olvidar los propósitos del Parlamento Andino, los cuales están previstos en el artículo 12 de su

Consejo Consultivo Empresarial: Es un órgano consultivo creado en la búsqueda de una mayor participación del sector empresarial en la construcción del proceso de integración tendiente a conformar el mercado común¹⁰⁸. Está integrado por cuatro delegados elegidos entre los directivos más importantes de organizaciones empresariales representativas de los Estados parte. Su función principal es emitir conceptos ante el Consejo de Ministros Exteriores, ante la Comisión Andina y ante la Secretaría General, a petición de éstas o de oficio, sobre temas de su interés y competencia (Gómez, 2010).

El papel del citado Consejo¹⁰⁹ en el marco de la descentralización territorial es importante, ya que es en dicho Consejo en donde se pueden proponer iniciativas ante la CAN, en temáticas relacionadas con actividades que permiten avances en la economías de los países miembros, como el transporte y el turismo, competencias, cuya gestión está a cargo prioritariamente de municipios y departamentos. Lo anterior en razón a que el mencionado Consejo es una institución consultiva del Sistema Andino de Integración, que busca promover una mayor participación del sector empresarial en el proceso andino de integración (Comunidad Andina, 2014, Agosto).

Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas: Es un órgano consultivo del SAI, creado en la búsqueda de una mayor participación de las comunidades indígenas. Su función principal es emitir conceptos ante el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, ante la Comisión Andina y ante la Secretaría General, a petición de éstas o de oficio, además de compartir y difundir experiencias, fortaleciendo de tal suerte los vínculos de cooperación entre las organizaciones indígenas, los gobiernos y la sociedad civil (Gómez, 2010). Está integrado por un representante y un suplente de las organizaciones indígenas más importantes de cada uno de los países miembros, además de un representante, en calidad de observador, del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos

Tratado Constitutivo y que a continuación se proceden a enunciar: “a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina; b) Sustentar, en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo; c) Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes; d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina; e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; f) Promover en los pueblos de la Subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional; g) Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y, h) Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.

¹⁰⁸ El artículo 44 del Acuerdo de Cartagena prevé que “*el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral son instituciones consultivas del Sistema Andino de Integración. Están conformados por delegados del más alto nivel, los cuales serán elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los Países Miembros, de conformidad con sus respectivos reglamentos, y acreditados oficialmente por aquellos. Corresponderá a estos Consejos Consultivos emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores. También podrán ser convocados a las reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales, vinculadas a la elaboración de proyectos de Decisión, y podrán participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.*”

¹⁰⁹ El Consejo consultivo empresarial sesiona ordinariamente por lo menos dos veces al año y con carácter extraordinario cuando es convocado por su Presidente, o a solicitud de un mínimo de la mitad más uno de sus Países Miembros (Comunidad Andina, 2014, Agosto).

Indígenas de América Latina y del Caribe.

El citado Consejo, permite en el marco de la descentralización territorial colombiana, articular los intereses políticos, económicos y sociales de las entidades territoriales indígenas del Estado colombiano en el marco de la CAN.

Corporación Andina de Fomento (CAF): Es una institución financiera constituida en 1970 que impulsa el desarrollo sostenible y la integración regional de América Latina mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado. Está conformada actualmente por 18 países de América Latina, el Caribe y Europa, específicamente Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad & Tobago, Uruguay y Venezuela, además de 14 bancos privados de la región andina. La función primordial de dicha Corporación es promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus Países accionistas. La CAF juega un rol financiero anticíclico y catalítico, y se ha convertido en la principal fuente de financiamiento de proyectos de infraestructura en Suramérica y un importante generador de conocimiento para la región; por ello se ha constituido en el Órgano financiero, que actualmente constituye la principal fuente y movilización de recursos hacia la CAN. Se trata de una institución financiera multilateral¹¹⁰ cuyos principales objetivos es velar por el desarrollo sostenible de los países accionistas y la integración subregional. Su ayuda está dirigida tanto a los sectores público y privado, ofreciendo una gama de productos y servicios a los gobiernos de los países, instituciones financieras, y empresas públicas y privadas. Combina los objetivos financieros, con proyectos ambientales y de desarrollo social (Gómez, 2010).

En el marco de la descentralización territorial, la CAF es una Institución que puede financiar proyectos de entidades territoriales a ejecutarse desde una perspectiva supranacional andina¹¹¹; aspecto que permite

¹¹⁰ Los artículos 45 y 46 del Acuerdo de Cartagena establecen: "Artículo 45.- La Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas son instituciones financieras del Sistema que tienen por objeto impulsar el proceso de la integración subregional andina. Artículo 46.- La Secretaría General y los órganos ejecutivos de la Corporación Andina de Fomento y del Fondo Latinoamericano de Reservas deberán mantener vínculos de trabajo, con el fin de establecer una adecuada coordinación de actividades y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del presente Acuerdo."

¹¹¹ Al respecto, es necesario hacer referencia a lo dispuesto por el artículo 118 del Acuerdo de Cartagena, el cual prevé que "los Países Miembros se comprometen a actuar conjuntamente ante la Corporación Andina de Fomento y cualesquiera otros organismos subregionales, nacionales o internacionales, con el fin de conseguir asistencia técnica y financiación para los requerimientos del desarrollo de Bolivia y el Ecuador y en especial para proyectos vinculados con el proceso de integración. La asignación de los recursos destinados a tales proyectos deberá hacerse en función del objetivo básico de reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países, procurando favorecer acentuadamente a Bolivia y el Ecuador. Además, los

promover la paradiplomacia y la cooperación descentralizada, principalmente en los municipios y los departamentos.

Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR): Es un fondo común de reservas que trabaja por la estabilidad de los Países Miembros al mejorar su posición externa y fortalecer la solidaridad regional; sus funciones principales son apoyar la balanza de pagos de los Países Miembros, mejorar sus condiciones de inversión de las reservas internacionales y contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Países Miembros. En este sentido, el principal objetivo del FLAR es dar apoyo a las balanzas de pago de los países de la Comunidad a través de créditos o garantizando préstamos a terceros. También contribuye a la armonización de políticas cambiarias, monetarias y fiscales y mejora las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por las naciones andinas (Gómez, 2010).

Al igual que la CAF, en el marco de la descentralización territorial, el FLAR es una Institución que puede financiar proyectos de entidades territoriales a ejecutarse desde una perspectiva supranacional andina, aspecto que permite promover la paradiplomacia y la cooperación descentralizada, principalmente en los municipios y los departamentos.

Convenios Andrés Bello e Hipólito Unane: Son instituciones intergubernamentales creadas con el objetivo de complementar los esfuerzos integracionistas en diferentes sectores, y que son de importancia para la descentralización territorial, como lo son la educación y la salud. En este sentido, los citados convenios, desde las competencias que les han sido asignadas, pretenden promover y fortalecer la educación y la salud desde una perspectiva supranacional. Así el Convenio Andrés Bello fue creado para promover la integración educativa, tecnológica y cultural; y el Convenio Hipólito Unanue para apoyar los esfuerzos de los países en la mejora de la salud de sus pueblos. De los dos, sólo el convenio Hipólito Unanue forma parte del SAI, el cual se adscribe por medio de la Decisión 445 del 10 de agosto de 1998. El objetivo principal del Convenio Hipólito Unane es coordinar y apoyar los esfuerzos de los países miembros en materia de salud. En ese sentido coopera con otros órganos subregionales, regionales e internacionales (Gómez, 2010). Nace el Convenio en diciembre de 1971 a partir de una reunión de ministros del área de salud celebrada en Lima a iniciativa del gobierno del Perú; en la reunión se reconoció la importancia que tenía el tema de la salud en los aspectos sociales de la

Países Miembros actuarán conjuntamente ante la Corporación Andina de Fomento para que asigne sus recursos ordinarios y extraordinarios en forma tal que Bolivia y el Ecuador reciban una proporción sustancialmente superior a la que resultaría de una distribución de dichos recursos proporcional a sus aportes al capital de la Corporación."

integración que hasta ese momento avanzaba en los planos económico y educativo. La misión esencial del CONHU es facilitar y fortalecer los mecanismos de cooperación e integración andina para el mejoramiento de las condiciones de salud de sus habitantes y desarrolla acciones coordinadas de intercambio entre los Ministerios de Salud de los países adscritos, propósito que sin duda se ve facilitado por formar parte del Sistema Andino de Integración (Pacheco, 2010).

El Convenio Andrés Bello por su parte, si bien no forma parte del sistema institucional de la CAN, coordina y desarrolla planes y proyectos comunes con la Secretaría General en virtud de un Acuerdo de Cooperación suscrito en 1998 (Pacheco, 2010). El Convenio Andrés Bello es un organismo de carácter esencialmente intergubernamental y agrupa a nueve países firmantes del Acuerdo: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, Perú, Panamá y Venezuela; su fin es la integración cultural, tecnológica, científica y educativa. Sus objetivos son: Estimular el conocimiento recíproco y la fraternidad entre los países. Contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural. Realizar esfuerzos conjuntos a favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura que permitan el desarrollo integral de sus naciones. Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de sus pueblos (Pacheco, 2010). En este orden de ideas el CAB tiene como objetivo la integración educativa, científica, tecnológica y cultural de los Estados miembros; así como favorecer el fortalecimiento de los procesos de integración y la configuración y desarrollo de un espacio cultural común. Además se encarga de estimular el conocimiento recíproco; contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural y realizar esfuerzos conjuntos en favor de estos temas. Para alcanzar estos objetivos la Organización fomenta el otorgamiento de becas de estudios; apoya el establecimiento de cupos para que los alumnos procedentes de los Estados miembros ingresen o continúen sus estudios en establecimientos de educación superior de otros países; unifica criterios para reconocer niveles de conocimiento y/o habilidades en oficios adquiridos al margen de la educación formal, por nacionales de cualquiera de los Estados miembros; entre otros. Un logro importante del CAB es que en la actualidad los Estados miembros reconocen los estudios primarios o de enseñanza general básica y de educación media o secundaria, mediante tablas de equivalencia que permiten la continuidad de los mismos o la obtención de los certificados correspondientes. Asimismo, los países miembros deben reconocer los diplomas, grados o títulos que acrediten estudios académicos y profesionales expedidos por instituciones de educación superior de cada uno de ellos, a efectos del ingreso a estudios de postgrado (especialización, magister y doctorado) (Comunidad Andina, 2014, Agosto).

Universidad Simón Bolívar: Institución del SAI cuyos objetivos principales son la investigación, la enseñanza, la formación post – universitaria y la prestación de servicios y el fomento de la cooperación entre las diversas universidades de la subregión (Gómez, 2010). En este orden de ideas, es la Institución dedicada a los aspectos académicos de la Integración (Pacheco, 2010). Dicho órgano, deberá cumplir con las tareas de: coordinar las actividades y políticas en cuanto a enseñanza superior entre las universidades de los países miembros; seleccionar áreas de investigación que resulten útiles para el logro de los objetivos de la integración andina; encomendar las tareas de investigación a quienes considere necesario; examinar los programas de estudio y seguir la evolución de estos con el fin de armonizarlos; promover la aceptación de los títulos académicos a nivel subregional; brindar servicios técnicos o de consultoría a las organizaciones que así lo requieran; promover el intercambio de estudiantes entre los diferentes países y cualquier otra tarea que considere necesaria (Comunidad Andina, 2014, Agosto). Dichas funciones son de suprema relevancia para la descentralización territorial como quiera que las mismas son conexas a la competencia descentralizada de educación, la cual esta liderada básicamente por los municipios y departamentos; es por ello, que resulta importante la injerencia de la Universidad Andina Simón Bolívar en la temática de la gestión educativa que lideran los departamentos, municipios y la CAN; en aras de promover la educación desde la perspectiva de la integración andina, aspecto que permite además de lograr conocimientos en el tema en particular, consolidar la legitimidad del proceso andino de integración.

4.- El papel de la CAN en el marco de la UNASUR desde el contexto de las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración

Uno de los problemas que enfrenta la integración latinoamericana es la dispersión de opciones de integración y la superposición de diferentes organismos internacionales en la citada temática, sin una estrategia clara de complementación o articulación. La opción actual parece inclinarse hacia un escenario donde cada organismo continúe con sus temáticas específicas (Álvarez & Peyrani, 2011); esto es que la CAN, Mercosur y Unasur, funcionen de manera independiente atendiendo a sus temáticas específicas.

La Unión de Naciones de Suramérica¹¹² (UNASUR) fue acordada en la Cumbre Presidencial sobre Energía

¹¹² La UNASUR Inicialmente presentada como Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), se remonta en realidad a 1993 cuando Brasil propone la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) ante la propuesta del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, más conocido por sus siglas en inglés, NAFTA, de acoger a países sudamericanos. La entonces CSN nació en diciembre de 2004 en la tercera reunión presidencial en Cuzco como un espacio integrado resultante de la concertación y coordinación política y diplomática y de la profundización de la convergencia entre

celebrada en Venezuela en abril de 2007. Los jefes de Estado subscribieron una Declaración de Diálogo Político acordando denominar “Unión de Naciones Suramericanas” al esfuerzo integrador. Luego de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008, la UNASUR obtuvo su Tratado Constitutivo (Piana, 2009).

Coincidimos con el funcionario del Parlamento Andino, Mauricio Cifuentes, para quien la conformación de la UNASUR se ha sostenido teniendo en cuenta la historia compartida de nuestras naciones, que desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos similares; la convergencia de intereses políticos, económicos, sociales y culturales de los países miembros; la convicción en que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse solo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino también en estrategias como el manejo de una conciencia ambiental responsable, el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, la protección a sectores vulnerables etc... (Cifuentes, 2008).

Los objetivos de la UNASUR expresados en el articulado del Tratado Constitutivo no son sólo económicos. Así, se mencionan el de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. Para el efecto, es pertinente anotar que entre los veintiún (21) objetivos específicos, llamativamente sólo tres son económicos, financieros o productivos (Piana, 2009). En este orden de ideas, las relaciones comerciales no son los principales fundamentos para consolidar a la UNASUR

MERCOSUR, CAN y Chile a la que se asociarían los gobiernos de Suriname y Guyana. La CSN se presentó como un nuevo desafío al pretender desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que contribuya, a partir de una perspectiva subregional al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales. Luego de la Cumbre de Miami, cuando el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) surgió como algo más que una posibilidad, Brasil insistió con este proyecto al convocar a los gobernantes de toda Sudamérica a la Cumbre de Brasilia en agosto de 2000. Si bien dicha reunión significó el inicio de las conversaciones hacia un espacio económico sudamericano a través de la integración entre el MERCOSUR y la CAN, es destacable que el Comunicado de Brasilia se centrara en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza y el narcotráfico y la promoción de la integración física. Ocuparon además un rol central los temas relacionados con la construcción de una adecuada infraestructura de carreteras, vías fluviales y telecomunicaciones como prerequisite para una integración verdadera. En este sentido, se estableció un Plan de Acción para el desarrollo de la infraestructura regional (áreas de energía, transporte y comunicaciones) el que fue complementado con la llamada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) presentada por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). La propuesta no pudo avanzar por aquel entonces debido a las diferencias políticas y económicas imperantes en el Cono Sur. Entre ellas, se destaca el pragmatismo diplomático de Chile y las negociaciones directas fuera del marco del ALCA entre Estados Unidos de Norteamérica y algunos países del MERCOSUR. Pero un nuevo relanzamiento se advierte en Guayaquil con motivo del segundo encuentro de los presidentes de la región, quienes ratificaron los propósitos de la Cumbre de Brasilia y remarcaron la necesidad de integrarse sobre la base de principios democráticos a fin de dejar atrás el atraso y la pobreza (Piana, 2009).

(Cifuentes, 2008). Por lo anterior y en aras de fortalecer a la CAN, se considera necesario promover su perspectiva económica, sin abandonar las perspectivas de orden político, jurídico y social; indiscutibles para aprovechar los beneficios económicos del proceso andino de integración.

Contextualizar el papel de la CAN en la temática de las actividades propias de la descentralización territorial colombiana a la luz de la UNASUR, supone formularse el interrogante esbozado por el internacionalista Carlos Malamud y que debería ser fundamental a la hora de plantear una integración Suramericana: ¿Para qué y cómo se debe integrar Suramérica? (Malamud, 2009). Lo anterior en razón a que lo más urgente para el pensamiento de la integración regional es analizar el por qué se necesita la integración y cómo se lograría la misma (Bermúdez, 2011). En este orden de ideas, cabe preguntarse si con las nuevas situaciones históricas y económicas presentes en el comienzo del siglo XXI se podrán dar las condiciones necesarias para que Suramérica consolide un proyecto de integración sustentado en los intereses y los beneficios mutuos, que trascienda el plano económico. Al respecto, se considera que el éxito dependerá en buena medida, de la capacidad de actuar de manera unida y coordinada como bloque, enfrentando los obstáculos y las dificultades que plantea semejante tarea.

A pesar de la existencia de conductas dispares entre los Estados de Suramérica respecto a las principales tendencias del sistema internacional (globalización, internacionalización del capital y hegemonía de los Estados Unidos de Norteamérica), sus líderes se han comprometido a impulsar “la concertación política y diplomática” de la Región a través de la integración y de la convergencia de los actuales bloques de MERCOSUR-CAN.

Coincidimos con el profesor Piana, para quien, si bien el proceso de unión entre los pueblos Suramericanos, supone la integración económica, jurídica, política y social; los procesos de integración llevados adelante en la segunda mitad del siglo XX y que se continúan en el presente, han basado sus estrategias en el comercio, relegando aspectos políticos, jurídicos y sociales; y, por ende, los propios resultados de la integración (Piana, 2009). Es por lo anterior que analizar el papel de la CAN en la temática de las actividades propias de la descentralización territorial colombiana a la luz de la UNASUR, desde una perspectiva política y jurídica, resulta ser una actividad compleja.

La integración suramericana podría ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por la CAN; es por ello, que no es necesario renegar del proceso de integración andino

actualmente en marcha; éste debería fortalecerse con políticas de armonización jurídica, social y política. Es en este sentido, que en la actualidad el papel de la CAN en la temática de las actividades propias de la descentralización territorial colombiana debe continuar en proceso de fortalecimiento.

Desde el siglo XIX, con la formación de los Estados nacionales en Latinoamérica, se han promovido proyectos integracionistas aún no concluidos en la región (Bermúdez, 2011); entre ellos encontramos a la CAN. A pesar de lo dispuesto anteriormente, y como propuesta en proceso de formación, es importante prestar atención a las dinámicas de la CAN. Si se piensa en integración Suramericana se debe mirar en primera instancia a la CAN como mecanismo de integración subregional, el cual ofrece una historia de casi cincuenta (50) años y como consecuencia de ello, la posibilidad de evidenciar avances y obstáculos en las temáticas de lo político, de lo social, de lo jurídico y obviamente de lo económico; aspectos que aunados a la supranacionalidad que ofrece la CAN, permite deducir fortalezas y deficiencias del proceso andino de integración; y como consecuencia de ello aportes a lo que debe ser la UNASUR. Es por lo anterior, que resulta necesario que sea la CAN la que continúe con el proceso de fortalecimiento de interacción entre descentralización territorial e integración andina; hasta el momento en que la UNASUR¹¹³ se convierta en un verdadero proceso de integración.

Lo anterior en razón a que en la actualidad analizar el papel de la CAN en la temática de las actividades propias de la descentralización territorial colombiana a la luz de la UNASUR, desde una perspectiva política y jurídica; resulta ser una tarea poco útil; dada la reciente creación de la UNASUR. Adicionalmente porque dicha Organización por el momento se ha constituido básicamente en un espacio de diálogo político o foro de concertación política (Bermúdez, 2011); y como consecuencia de ello predominan los criterios intergubernamentales en su gestión, es decir, se preserva los márgenes de maniobra nacionales. La UNASUR se constituye en un proyecto “solo de integración física”, por cuanto, desde sus inicios, sus miembros cayeron en cuenta de las dificultades por alcanzar una integración económica y comercial y, en el curso de su actividad, de adoptar una postura como bloque en cuanto a temas políticos. De otro lado, el hecho de que el marco institucional de la UNASUR no corresponda al deber ser de un proceso de integración (Piana, 2009) y que en el

¹¹³ Es necesario no olvidar que ha sido evidente la crisis del proceso andino de integración, y como consecuencia de ello, las propuestas de reingeniería a la CAN. Dicho proceso de reingeniería se ha convertido en una auténtica caja de Pandora, ya que tiene lugar en un entorno de importantes cambios en el mapa de la integración económica Suramericana, que impiden orientarlo hacia una dirección determinada. Reflejo de ello es el hecho de que hoy los cuatro países miembros de la CAN pertenecen también a otros esquemas de integración económica, con diversas orientaciones de política. Esto ha dado lugar a un cuadro de ‘multipertenencia’ que persistirá en los próximos años. Lo dispuesto anteriormente también acontece en otros Estados Suramericanos pertenecientes también, a otros procesos de integración; lo que hace que la situación sea más compleja. Para el efecto, en América del Sur los proyectos de integración económica han discurrido por distintos derroteros. Por un lado, se han impulsado y ratificado tratados que apuntaban a la creación de un mercado común al igualar aranceles aduaneros entre países –el caso de Mercosur– y otros para favorecer ciertos productos estratégicos, como el Pacto Andino. Esta realidad cooperativa regional multipolar y contradictoria es en la que se mueven los encuentros de UNASUR (Alvarado, 2013) y que afecta la posibilidad de interactuar a las competencias descentralizadas territorialmente de los Estados miembros en el marco de un foro como la UNASUR.

marco normativo, la regla de la internalización del derecho siga siendo indirecta y no obligatoria, porque los actos normativos emanados de los órganos de la UNASUR serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos (Piana, 2009); son factores que no permiten lograr papel de la UNASUR en la descentralización territorial.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, se ha evidenciado en el marco de la UNASUR, el déficit de participación de los ciudadanos de cada país miembro; de hecho, hasta la fecha la apuesta, en este sentido, ha sido delegar en instrumentos preexistentes de cooperación –aquellos que establecen Mercosur o la CAN, dicha tarea, sin que la divulgación de resultados obtenidos, si es que los hay, haya sido efectiva (Alvarado, 2013). Adicional a lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que las diferentes ideologías políticas de los gobiernos de los países sur americanos, es un aspecto que tampoco permite papel de la UNASUR en el marco de la descentralización territorial. Para el efecto, es necesario no olvidar que es difícil pretender homogenizar la región bajo una misma ideología o fundamentar la integración regional en las afinidades políticas, pues como bien lo señala el investigador Diego Cardona, *"los péndulos políticos giran siempre en una dirección y luego en otra, se centran, o retoman fuerza; pero nunca permanecen estables para siempre"* (Cardona, 2008, p. 29).

A pesar de lo dispuesto anteriormente es pertinente anotar que en sus cortos años la UNASUR ha alcanzado algunos logros en el ámbito del diálogo político, con medidas destinadas a consolidar el espacio suramericano como una zona de paz, generando confianza y seguridad. Obviamente que su caminar no está exento de dificultades, ya que requiere garantizar la participación social y la construcción de una ciudadanía suramericana con derechos regionales adicionales a los nacionales y subregionales. También tiene que promover la superación de las asimetrías con políticas de solidaridad, asumiendo que en integración solidarizarse con el vecino es solidarizarse con uno mismo. Por otro lado, debe acoger las conquistas de los esquemas subregionales de integración, a sabiendas que las convergencias no son el resultado, sino un camino para la prosperidad. Y no puede desatender la urgencia de consolidar el desarrollo y la gobernabilidad de nuestros países, en un contexto en el que el funcionamiento de cadenas de valor y desaceleración de la demanda de materias primas nos exigen mayor crecimiento, transformación del patrón productivo y unidad (Comunidad Andina, 2013, 4 de septiembre).

Ahora bien, uno de los debates de coyuntura en el marco de la Doctrina ha sido la convergencia de la CAN en la UNASUR. Al respecto, y sin ánimo de hacer un análisis acucioso del tema en particular, en razón a que el mismo desbordaría los intereses del presente documento, coincidimos con el profesor Díaz para quien existen profundas dificultades para alcanzar la convergencia entre las citadas organizaciones internacionales, fundamentalmente por las grandes asimetrías entre los países que integran las mencionadas Organizaciones¹¹⁴ (Díaz, 2005). De otro lado, es pertinente anotar que la referenciada articulación supone en primera instancia, la convergencia entre Mercosur y CAN¹¹⁵, gestión que no resulta fácil, en razón a que esta afecta no sólo a aspectos de contenido económico sino, también, a elementos de carácter político, jurídico y social; los cuales no han sido objeto de análisis o desarrollo por las citadas Organizaciones. Es importante anotar que la convergencia entre el Mercosur y CAN exige, necesariamente, compatibilizar los sistemas normativos de ambos esquemas en muchos ámbitos de actuación, así como los sistemas institucionales de los que están dotados; tarea compleja y en la que a la fecha no existe avance alguno (Díaz, 2005).

¹¹⁴Las principales dificultades han sido perfectamente identificadas. Así, se puede hablar de «algunos de los elementos que explican las complejidades manifiestas en las negociaciones y que serían: (i) las diferencias notables en cuanto al grado de profundización y la institucionalidad de ambos esquemas subregionales; (ii) los desniveles en las estructuras económicas y sociales de los países que los integran; (iii) las distintos perfiles de relaciones económicas externas de ambas agrupaciones, y (iv) las disímiles implicaciones de la actual coyuntura socio-económica de América del Sur sobre los dos esquemas de integración (Sela, 2001).

¹¹⁵ Hay que destacar que *la aproximación y convergencia entre MERCOSUR y CAN es fundamental a los efectos de construir el espacio suramericano de integración*. Por los menos, las negociaciones entre estos procesos de integración constituyen *un paso decisivo* para la construcción del espacio ampliado suramericano (Sela, 2001).

PARTE II

DEL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN: LA NECESARIA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN Y DEL AJUSTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Coincidimos con la opinión del profesor Cadena para quien *“las sociedades han percibido la época contemporánea como un periodo cruzado por muchos cambios que afectan estructuras e instituciones consideradas durante mucho tiempo como inamovibles. Esta mirada de cambios ha generado múltiples lecturas desde cada campo disciplinar, de los cuales no ha sido ajeno el Derecho”* (Cadena, 2010, p. 27). Entre las citadas estructuras e instituciones encontramos a la descentralización territorial y a las entidades territoriales descentralizadas.

Desde la década de los ochenta, y más intensamente en los noventa, el elemento central del paradigma latinoamericano del desarrollo, nace de la necesidad de mejorar la participación internacional, con el fin de lograr mayor poder de negociación, y de esta manera profundizar el intercambio comercial, expandiendo el mercado efectivo de los países miembros con el fin de fortalecer sus relaciones internacionales y aminorar la vulnerabilidad externa (Rozas, 2006). Es así, como para el periodo de tiempo mencionado, se intenta consolidar el proceso andino de integración, entendiéndolo no solamente como un proceso que atiende aspectos de orden económico, sino también aspectos de orden político y jurídico; en aras de usufructuar eficazmente las bondades de la integración económica; y no como un objetivo en sí mismo, sino como un instrumento en pro de los verdaderos objetivos de los Estados miembros, dentro de los que esta la descentralización como proyecto político (Castro, 2006).

El Estado debe ser mucho más que burocracia gubernamental (Gudynas, 2005). Desde la citada perspectiva, encontramos la relación entre la CAN y el Estado colombiano; que genera, entre otras consecuencias, la relación entre integración andina y descentralización territorial. En este sentido, a continuación se intentara contextualizar la integración andina y la descentralización territorial colombiana, ratificando la conexidad entre ambos fenómenos. Para el efecto, coincidimos con el profesor Barrera quien ha previsto que uno de los

elementos por tener en cuenta en la discusión de los procesos de descentralización, es que los mismos estén acompañados de procesos de integración¹¹⁶ (Barrera, 2007); que para efectos de nuestra investigación se traduce en el hecho de considerar que el desarrollo del sistema de organización administrativo descentralizado territorial se gestione de manera paralela al desarrollo del proceso andino de integración.

Para efectos de lo anterior se analizara desde una perspectiva jurídica y política, el funcionamiento de ambos sistemas de organización; y como consecuencia de ello, se desarrollara al final del Capítulo los retos de la CAN y de la descentralización territorial para lograr la adecuada coordinación de funcionamiento de ambos sistemas. El Capítulo finalizará con algunas propuestas sobre el tema en particular.

CAPITULO I. Del estado actual de la relación

Analizar de manera concurrente la descentralización territorial y la integración andina, supone desafíos complejos; por ello, su tratamiento amerita contemplar algunos tópicos básicos, que a través del presente capítulo se pretende desarrollar.

En este orden de ideas, analizar la relación integración andina y descentralización territorial, supone además de justificar la citada relación; estudiar jurídicamente como es el traslado de competencias que opera en ambos fenómenos; y analizar las diferencias y las similitudes en la transferencia de competencias tanto en la descentralización territorial como en la CAN; temáticas que se pretenden abordar en las siguientes paginas; en aras de poder finalizar el documento con propuestas y retos, en aras de consolidar la relación integración andina y descentralización territorial.

La descentralización territorial ha dado pie a la búsqueda de cierta coordinación y cooperación entre el gobierno central y las entidades territoriales, y que la CAN también ha dado pie a cierta coordinación y cooperación entre los órganos principales de dicha Organización Internacional y el Estado colombiano; sin embargo dicha coordinación y cooperación no es tan evidente entre el proceso de integración andino y la descentralización territorial.

¹¹⁶ En este sentido, el profesor Barrera prevé buenas experiencias ocurridas en otros lugares, como por ejemplo en España, en donde hay que tener en cuenta que el haber desarrollado un proceso de descentralización simultáneamente con el proceso de integración supranacional europeo ha sido un factor de compensación y equilibrio fundamental (Barrera, 2007).

Sección 1. El traslado y ejercicio de competencias

1.- El traslado de competencias en el proceso de integración andino

En todo proceso de integración, y el andino no es la excepción, es necesaria la transferencia del ejercicio de competencias estatales en aquellas materias propias de la integración a un organismo o sistema institucional comunitario, que se encargue de aplicar las medidas necesarias a fin de encaminar la unificación en los aspectos económicos, jurídicos y políticos de interés del proceso, dentro de los parámetros definidos por los Tratados de constitución (Sánchez, 2000). Dicho reparto de competencias entre los Estados y las instituciones comunitarias se da, básicamente, por la propia voluntad de los países miembros (Mata, 2005); por ello, la CAN se fundamenta en una cesión voluntaria de ejercicio de competencias por parte de los Estados miembros; lo que implica que esta se constituya en una asociación “voluntaria” de Estados creada por un Tratado Internacional. En este orden de ideas, el proceso andino de integración supone la atribución de los Estados miembros del ejercicio de competencias soberanas a un nuevo sujeto internacional.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el proceso andino de integración implica la delegación de competencias por parte de los Estados miembros en materias específicas a la CAN, lo cual otorga una suerte de autonomía en el proceso decisorio comunitario que está exento de restricciones jurídicas nacionales (Faria, 2001). Lo afirmado anteriormente, ha generado el debate de conciliar la soberanía e independencia de los Estados miembros con las exigencias y necesidades de la CAN. Al respecto debemos afirmar que la formación de una comunidad o de un esquema de integración bajo un sistema jurídico supranacional no lesiona el concepto de soberanía, ya que cada Estado participante ha limitado voluntariamente los alcances de su poder público a cambio de ventajas de orden económico, social o jurídico. En otras palabras y de conformidad con lo dispuesto por el profesor Ponce León: *“La integración comunitaria responde y se afianza en la concepción de una soberanía relativa de los Estados, no reconocida como un poder estatal supremo, absoluto e ilimitado, sino como algo menguado y circunscrito por la interacción de los demás actores de la comunidad internacional; lo que implica la reasignación de competencias específicas de los Países Miembros en organismos comunitarios para hacer viables los procesos de integración económica”* (Ponce de León, 2001, p.13).

La CAN constituye sin duda un esfuerzo de integración e institucionalización; el cual no desplaza a los Estados soberanos; ya que en este tipo de Organización, los Estados miembros no sólo aceptaron limitar el ejercicio de

sus competencias, sino que transfirieron el ejercicio de las mismas a dicha Organización Internacional, con la finalidad de que los Estados miembros ejerzan mancomunadamente la soberanía respecto de las respectivas competencias. Lo afirmado anteriormente, permite la configuración de la supranacionalidad, entendida como el ejercicio en común de competencias soberanas, y no como la transferencia, cesión, o abandono de parcelas de soberanía; sino como el ejercicio en común de competencias soberanas de los Estados, que siguen siendo de los sujetos primarios del Derecho internacional.

Ahora bien, el traslado de competencias en el marco del proceso andino de integración¹¹⁷ está orientado fundamentalmente por los siguientes principios (Molina, 2005):

- Principio de atribución, por el cual la CAN llevará a cabo su actuación sometida rigurosamente a los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en el Acuerdo de Cartagena. En consecuencia, toda competencia que no está atribuida a la CAN en dicho Acuerdo de manera taxativa, corresponderá a los Estados miembros.
- Principio de los poderes limitados, según el cual la transferencia del ejercicio de competencias soberanas entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros sólo opera en el ámbito de las materias a que se refieren los Tratados, entendiendo que dicha transferencia significa una privación definitiva de los Estados miembros.
- Principio de lealtad a la Comunidad o "cláusula general stand-still", según el cual a los Estados miembros les está prohibido introducir nuevas medidas que puedan implicar una reglamentación más restrictiva en el ámbito de las libertades comunitarias. Para ello impone a los Estados miembros una doble conducta: *a)* positiva, adoptar todas las medidas, generales o particulares, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Cartagena, y *b)* negativa, abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado.
- Principio del efecto útil y del efecto necesario, según el cual las normas establecidas por el Derecho Andino de la Integración implican aquellas otras normas, sin las cuales las primeras no tendrían sentido o no

¹¹⁷ En el marco del traslado del ejercicio de competencias de los Estados miembros a la CAN, es pertinente anotar que la delimitación de las competencias de la CAN se rige por el principio de atribución, mientras que el ejercicio de las competencias de la CAN se rige en base a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (Molina, 2005).

permitirían una aplicación razonable y útil o son indispensables para garantizar la eficacia de las primeras; en consecuencia, el interprete siempre ha de adoptar aquella interpretación de una norma comunitaria que sea más favorable al proceso de integración.

➤ Principio de subsidiariedad, según el cual en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la CAN podrá intervenir únicamente en la medida en que los objetivos de la actuación que se pretenda realizar no puedan ser logrados de manera suficiente por los Estados miembros, ya sea a nivel central, regional o local, siendo que puedan alcanzarse mejor a nivel de la CAN en razón a la dimensión o a los efectos de la actuación que se prevea llevar a cabo.

➤ Principio de proporcionalidad, según el cual el contenido y la forma de la acción que pretenda realizar la CAN no podrá exceder de lo necesario para lograr la consecución de los objetivos establecidos en el Acuerdo de Cartagena.

La distribución de competencias entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias en un proceso de integración permite hablar, al menos desde un plano teórico, de competencias excluyentes y compartidas. Para las primeras, esto es para las competencias exclusivas o excluyentes, debe existir una atribución expresa en Tratados Internacionales para que los órganos comunitarios puedan actuar en un sector determinado, fijando una política común (Maside, 1992). En otras palabras, son competencias exclusivas aquellas que vienen atribuidas por el Derecho Originario Comunitario y sobre cuyos ámbitos materiales únicamente la CAN tiene capacidad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. En este sentido, los Estados miembros no podrán intervenir en dichas competencias (Molina, 2005). Desde la citada contextualización podemos afirmar que no existen competencias exclusivas de la CAN en el marco de la descentralización territorial colombiana, ya que la temática de las competencias de las entidades territoriales colombianas es gestionada por dichas entidades, de forma exclusiva; sin que exista tratado internacional alguno que disponga lo contrario. Ahora bien, entendemos por competencias compartidas aquellas en las que la CAN por vía de atribución del Derecho Originario Comunitario, comparte con los Estados miembros. En este caso, tanto la CAN como los Estados miembros gozarán de la potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes sobre esa materia. No obstante, los Estados miembros podrán ejercer su competencia sólo en la medida en que la CAN no hubiese ejercido la suya, o también, si hubiere optado por dejar de ejercerla (Molina, 2005). A pesar de la ausencia de coordinación entre los fenómenos de la descentralización territorial e integración andina, consideramos que las

competencias de la CAN en el marco de la descentralización territorial colombiana son compartidas en temáticas como el Medio Ambiente, Turismo, Transporte, Salud y Educación; las cuales son reguladas por el Derecho Interno, pero también reguladas por el Derecho Comunitario Andino; atendiendo el contenido del Acuerdo de Cartagena y los demás protocolos y acuerdos que lo han reglamentado¹¹⁸.

2.- El traslado de competencias en la descentralización territorial colombiana

La descentralización territorial debe ser entendida como una forma de eficiencia de los modelos de negociación, fundados sobre la representación corporativista y territorial de los intereses locales, para construir una forma de proximidad de la acción estatal sobre el territorio. En este sentido, la descentralización del territorio puede ser comprendida a partir del mandato jurídico o desde el desarrollo de las políticas públicas. Sin embargo, en la representación jurídica, la descentralización es un asunto de relación de autonomía entre el nivel central de gobierno y los niveles subordinados, dentro de relaciones verticales. Al contrario, la descentralización, como política pública territorial del Estado, reconoce la necesidad de construir espacios territoriales capaces de desarrollar políticas sectoriales autónomas, para gobernar los territorios de manera eficiente, directa y participativa¹¹⁹ (Jolly, 2000). Para efectos de lo anterior, la descentralización administrativa a nivel territorial comporta el ejercicio de competencias por mandato de la ley o de la Constitución.

¹¹⁸ Ahora bien, la atribución de competencias a la CAN, está estrechamente relacionado con los instrumentos jurídicos a través de los cuales manifiesta su voluntad, esto es, de actos vinculantes (Reglamentos y Directivas) y actos no vinculantes (Recomendaciones y Dictámenes). Para el efecto, es pertinente anotar que para el cumplimiento de la misión de la citada Organización Internacional, el Consejo Andino y la Comisión Andina adoptan reglamentos y directivas, toman decisiones, formulan recomendaciones y emiten dictámenes en las condiciones previstas por el Derecho Originario Comunitario. Dicha tipología de actos jurídicos permite afirmar que cuando la CAN se pronuncia a través de Reglamentos y Directivas, estamos frente a actos jurídicos cuyo contenido está relacionado con competencias cuyo ejercicio ha sido trasladado de los Estados miembros a la CAN, aspecto que no acontece cuando estamos en frente de Recomendaciones y Dictámenes. El Reglamento es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro; esto significa, que sin la intervención de los Estados miembros tiene vigencia automática en la Comunidad y, como tal, es fuente de derechos y obligaciones para los Estados, sus órganos y los particulares, como la propia Ley nacional. El Reglamento es el instrumento jurídico más completo y eficaz de que dispone la Comisión y el Consejo para cumplir los objetivos del Acuerdo de Cartagena. Con él la Comunidad adquiere el derecho de legislar directamente para las poblaciones de los Estados miembros, sin que medien instancias nacionales. Así pues, en aquellos campos en que se prevea el poder reglamentario hay una posible y verdadera delegación de soberanía de los Estados miembros a favor de la CAN. De lo expuesto anteriormente, la conclusión es evidente: En aquellas materiales en las que las instituciones comunitarias -la Comisión o el Consejo- legislen por vía de Reglamento existirá una efectiva atribución de competencias en favor de la Comunidad por parte de los Estados miembros. La Directiva es un acto jurídico que impone a los Estados miembros una obligación de resultado que deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para lograr el resultado que deba conseguirse. La Directiva coincide con el Reglamento en que es obligatoria; pero así como éste constituye una fuente normativa directa, la Directiva es una fuente indirecta; ello supone, por una parte, que la decisión política se toma por las instituciones comunitarias, y, por otra, que los Estados miembros adoptan las disposiciones internas necesarias para lograr ese resultado. Las Recomendaciones y los Dictámenes al no ser vinculantes no producirán ninguna atribución de competencias a favor de la Comunidad. La Recomendación es un instrumento de acción indirecta para armonizar legislaciones o evitar una distorsión de la competencia; en definitiva, constituye una invitación a actuar. El Dictamen expresa una opinión sobre una cuestión determinada y es uno de los instrumentos de la Comisión para promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social (Maside, 1992).

¹¹⁹ Así, la descentralización es una política pública compuesta por dos elementos: El primero es la necesidad de la territorialización de la acción del Estado para localizar las políticas públicas en la geografía, y el segundo, la sectorialización de la acción pública sobre un territorio para especializar la actividad pública (Jolly, 2000).

Atendiendo a la descentralización territorial como política pública, es importante anotar que la distribución de competencias se constituye en uno de los elementos básicos de dicho sistema de organización administrativo que determina el grado de distribución de poder entre la nación y las entidades territoriales y como consecuencia de ello, las relaciones entre los niveles territoriales y el sector central (Grenfieth, 2010); aspecto que supone una suficiente coordinación administrativa¹²⁰.

La distribución de competencias en el marco de la descentralización territorial colombiana debe suponer un punto de equilibrio y compromisos entre dos fuerzas: La fuerza de la unidad del Estado y la fuerza de la vida local. Este equilibrio es muy frágil e inestable y puede bascular, o del lado del Estado central o del lado local (Meyson, 1993).

En atención al carácter unitario del Estado colombiano, las competencias normativas de las entidades territoriales son muy reducidas y la nación se reserva la competencia de regulación en todos los sectores mediante la expedición de leyes y decretos reglamentarios. Al respecto, coincidimos con la opinión de Maldonado para quien en sentido estricto, hasta el momento no se ha realizado en Colombia una distribución completa de competencias (Maldonado, 2008). Para el efecto, el citado doctrinante considera que *“dentro de la ley orgánica sobre competencias y recursos se estableció una distribución detallada entre niveles de gobierno solamente en educación y salud. En los demás sectores la distribución se realiza en múltiples leyes ordinarias, con problemas de claridad, de precisión en la delimitación y de adecuada financiación. Adicionalmente, no se han definido metas de resultado claras con indicadores verificables, lo cual conduce a que en la gran mayoría de competencias a cargo de las entidades territoriales no se disponga de parámetros para hacer seguimiento y evaluar su gestión”* (Maldonado, 2011). No existe una sola norma que establezca la distribución de

¹²⁰ El traslado de competencias en la descentralización territorial colombiana está orientado por principios enmarcados en la ley orgánica de ordenamiento territorial colombiana. En este sentido el artículo 27 de la citada Ley prevé que además de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes: “1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política. 2. **Concurrencia.** La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía. 3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales. 4. **Complementariedad.** Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios. 5. **Eficiencia.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales. 6. **Equilibrio entre competencias y recursos.** Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada. 7. **Gradualidad.** La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad. 8. **Responsabilidad.** La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.”

competencias y la distribución actual se encuentra en la ley 715 de 2001, con sus modificaciones, y en un amplio conjunto de leyes sectoriales; como la ley 1176 de 2007. La ley 715 de 2001 establece la distribución de competencias entre niveles de gobierno con bastante detalle en los sectores prioritarios de educación y salud, y en menor medida en el sector de agua potable y saneamiento básico; en forma complementaria presenta un listado de competencias de los municipios en una lista amplia de sectores y finalidades de gasto, pero en estos casos no realiza una distribución detallada de lo que corresponde a cada nivel (Maldonado, 2011).

El traslado de competencias del poder central a entidades territoriales supone en modo alguno autonomía en el ejercicio de las respectivas competencias¹²¹, esto implica no injerencia del poder central en dicho ejercicio (Meyson, 1993), y la independencia de los agentes locales frente al poder central; ya que la autonomía de los agentes locales al nivel de la gestión y de la administración en general se acompaña de la independencia personal frente al poder central. Dicha independencia implica la supresión de toda relación jerárquica entre el poder central y los agentes locales, es decir, la eliminación total de la facultad de nombramiento y de remoción de los agentes locales por el poder central, a través del sistema de elección. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que la construcción de la gobernabilidad local, a través de la sectorialización de las políticas públicas, demanda la existencia de instrumentos que permitan el ejercicio de la autonomía, con el objetivo de poder desarrollar agendas sectoriales dentro de los territorios. Al respecto, la autonomía fiscal¹²² y la autonomía presupuestal son los presupuestos técnicos necesarios para que la autonomía sea real y para que la separación del poder sea extensiva en los desarrollos sociales y políticos. Lo dispuesto en las líneas anteriores implica el reconocimiento de la existencia de una esfera local, diferente de la esfera nacional. Para el efecto, es preciso no olvidar que el reconocimiento de una categoría de asuntos de interés local distinta de los asuntos de interés nacional es la condición esencial de toda descentralización¹²³ (Meyson, 1993).

¹²¹ Sin embargo, en un Estado unitario descentralizado, la autonomía de las colectividades territoriales se halla totalmente atada al problema de la tutela del poder central; porque en la realidad, el nivel de autonomía de las colectividades depende del nivel de control del Estado. Para el efecto, Meyson considera que dicho control debe reducirse al mínimo y a un simple y único control de legalidad y jurisdiccional. Ello en razón a que la tutela del Estado, reducida a un control de legalidad, es sin duda la mejor manera de asegurar la autonomía de las colectividades (Meyson, 1993).

¹²² La autonomía fiscal es la expresión más concreta de la autonomía territorial; sin ella no existen espacios reales de gobernabilidad local y de gobierno propio hacia los territorios; ella se constituye no solo en una característica del modelo, sino en la expresión y el requisito primigenio para la existencia del mismo modelo (Sierra, 2010). Al respecto, se puede afirmar que la Constitución contempla tres niveles de poder fiscal. El primero –originario– en cabeza del parlamento (C.P.C., art. 150); el segundo –originario con límites– en cabeza de las asambleas departamentales y los concejos municipales, y el tercero –derivado– en cabeza del ejecutivo en los estados de excepción.

¹²³ Al respecto, es pertinente anotar que la distinción entre el interés nacional y el interés local es muy imprecisa y depende de una apreciación subjetiva de parte del Estado, de su voluntad política, de su elección ideológica. En este caso, la repartición de atribuciones entre el Poder central y las colectividades territoriales es necesariamente relativa, tratando de respetar un equilibrio entre la unidad nacional y la búsqueda de libertad por las colectividades locales (Meyson, 1993).

Lo descrito en el párrafo anterior, no da lugar a entender a la descentralización como un modelo de separación del poder central entre los diferentes niveles de gobierno; ya que en el marco del citado sistema de organización administrativo, es de importancia las relaciones intergubernamentales, y como consecuencia de ello, la relación de coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno¹²⁴; aspectos que garantizan la funcionalidad del sistema entero, compatibilizando la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento. En otras palabras, la coordinación pretende integrar las actividades locales con las actividades propias del poder central, para evitar contradicciones y volver armónicos y compatibles las diversas competencias que componen el sistema descentralizado. Es por lo anterior que dicha coordinación supone el establecimiento de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, que se materializan a través de sistemas de comunicación, coordinación propiamente dicha (vertical y horizontal), y toma conjunta de decisiones (Jordana, 2003: 7).

Ahora bien, el traslado de competencias del poder central a las entidades territoriales ha implicado el reconocimiento de la participación¹²⁵. La relación del Estado con las personas se fundamentan en la oportunidad que tienen estas últimas de participar en la gestión pública y de incidir en las medidas que se relacionan con su calidad de vida o que los afecten de alguna manera como individuos o como grupos, ya que se entiende que el pueblo no está subordinado a la administración estatal, sino que, por el contrario, esta última se constituye en una maquinaria que funciona por y para el bienestar de la comunidad. La participación, entonces, puede ser entendida como una acción incluyente, es decir, una acción que integra y articula a los partícipes de las dinámicas sociales (Muñoz & Rodríguez, 2010). Al respecto, es pertinente hacer referencia a Alejo Vargas, para quien existen dos condiciones para la efectividad de la participación: 1) La exclusión de coerción; en razón a que participar es ante todo una decisión individual, y como consecuencia de ello, no se puede imponer forzosamente, por cuanto no participar es también una opción de participación; 2) El

¹²⁴ En este sentido es importante anotar la paradoja de que precisamente, a mayor autonomía, más se requiere de una serie de capacidades institucionales centrales para asegurar el funcionamiento y la co-evolución de las actividades regionales con los objetivos de la unidad nacional. Como señala Abal (2009: 7), en *“los procesos de descentralización suelen hacer necesaria la configuración de ámbitos de coordinación de políticas”*, en este sentido la coordinación intergubernamental es entendida como *“el conjunto de acciones intencionales orientadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes”* (Cingolani, 2005: 7).

¹²⁵ El término participación es un concepto que tiene un marcado carácter polisémico. Se deriva de un verbo que ha tomado diversos roles dependiendo del marco coyuntural desde el que se observe. Ha adquirido relevancia jurídica por su consagración en diferentes instrumentos. En el contexto internacional se ha reconocido como un elemento fundamental de legitimación y de gobernabilidad en los países. En el nivel nacional reconoció el papel de los ciudadanos. No obstante esta definición, es importante señalar que el concepto *participación* se caracteriza por múltiples interpretaciones o por la pluralidad de significados que a lo largo del tiempo ha tenido, que dependen de las condiciones o intereses sociales y políticos del lugar donde se toma y de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. De lo anterior, se puede decir que la participación puede darse tanto en el ámbito particular como en el colectivo y que puede concebirse como un proceso social cuyo fin es influir en la toma de decisiones que, de alguna manera, se vinculan con los intereses de los participantes. Aunque existen diversas definiciones la finalidad es la misma: actuar para garantizar congruencia al dirimir problemas específicos, encontrar soluciones comunes o hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (Muñoz & Rodríguez, 2010).

sentimiento de pertenencia es un elemento central de la participación, expresada como ejercicio colectivo que trasciende los actos individuales (Vargas, 1994).

La Constitución colombiana no establece una distribución clara de competencias entre la nación y las entidades territoriales, confiriendo esta facultad a la ley. *“Sin embargo, al crear el Sistema General de Participaciones en el artículo 356 de la Carta Política, determina como prioridades los servicios de salud, de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, con el fin de garantizar la prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población pobre. De este modo, la Constitución asigna a las entidades territoriales un papel importante en la reducción de la pobreza mediante acceso a unos servicios básicos”* (Maldonado, 2011, p. 16).

En este orden de ideas, el proceso de descentralización territorial colombiano, escogió entre los sectores a ser objeto de atención, el transporte, la educación, la salud, el medio ambiente y el turismo. En lo fundamental, esta decisión respondió a dos argumentos principales. En primer lugar porque dichos sectores son considerados productores de bienes prioritarios, es decir, prevalentes para la política social del Estado; el segundo, está relacionado con la racionalidad de la administración pública en la prestación de los servicios estatales, esto es, con el principio que declara que el nivel más adecuado para la prestación de un servicio es aquel más cercano a sus usuarios¹²⁶. En efecto, la principal justificación de la puesta en marcha de un proceso de descentralización en Colombia se relacionó quizá con la necesidad de mitigar una acentuada pérdida de legitimidad del Estado, derivada, entre otros aspectos, por su presencia insuficiente en la totalidad del territorio nacional. Para el efecto, es importante anotar que la escasa cobertura y la deficiente calidad de servicios básicos, y las vías, sumadas a la insatisfacción social frente a servicios como los de educación y salud, habían conducido a múltiples formas de desconocimiento y de rechazo a la institucionalidad estatal (Moreno, 2010).

¹²⁶ La prestación de servicios resulta más apropiada en cuanto mayor sea la cercanía entre la organización prestadora y el destinatario o usuario final del servicio. En el caso de la distribución territorial de funciones, ello aconseja que, en lo posible, la prestación de servicios se haga en el nivel más cercano al ciudadano, en la localidad donde él habita. La racionalidad recomienda que los bienes y servicios públicos los preste el nivel básico de la organización estatal, que para el caso colombiano es el municipio. *“El nivel local está en mejores condiciones para identificar las necesidades y demandas de la población, dada su proximidad a la ciudadanía, también se encuentra en la situación más adecuada para encontrar e identificar soluciones factibles y*

3.- Diferencias y similitudes del traslado de competencias en el proceso de integración andino y en la descentralización territorial colombiana

Si se quisiera establecer las diferencias y similitudes entre el traslado de competencias en el proceso de integración andino y en la descentralización territorial colombiana, lo primero que habría que anotar es que el traslado de competencias en el proceso andino de integración y en la descentralización territorial es una cuestión de grado¹²⁷. Dicho aspecto obedece a que la descentralización territorial al igual que el proceso andino de integración evidencia una connotación política en su desarrollo. Lo dispuesto anteriormente permite afirmar que no podemos aludir a conceptos de descentralización territorial o de integración que se reduzcan única y exclusivamente a funciones constitucionales y legislativas; ya que dichos sistemas de organización suponen un plus político que pretende garantizar el cumplimiento de las tareas asignadas al Estado e incide en la organización del poder público en tanto busca el reparto de poder entre las autoridades comunitarias, nacionales y territoriales.

En aras de determinar las similitudes de la CAN y la descentralización territorial, es pertinente anotar en primer lugar, que el proceso andino de integración andino, al igual que en el fenómeno de la descentralización territorial colombiana, se observa una preponderancia de la rama ejecutiva del poder público, a través del Gobierno central como el agente principal y determinante de los citados procesos. En segundo lugar, al analizar el sistema de organización de la CAN se evidencia una administración centralizada y descentralizada; estas características jurídicas distintivas determinan la existencia de dos mecanismos esenciales y simultáneos para su fortalecimiento: (i) la administración centralizada del proceso de integración andino a través del funcionamiento e interacción de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI); y, (ii) la administración descentralizada del proceso de integración andino a través de los distintos niveles gubernamentales de cada País miembro (Comunidad Andina, 2012, p.39). Dicha concurrencia de centralización y descentralización también acontece en el sistema de organización de la descentralización territorial. Para el efecto, es pertinente no olvidar que la descentralización en el Estado colombiano¹²⁸ supone que *“las funciones políticas quedan centralizadas, mientras que la función administrativa es descentralizada”* (Rodríguez, 1998,

económicas de la prestación de servicios, dado su conocimiento de los recursos disponibles y utilizables para tal propósito, ubicados en la localidad misma” (Moreno, 2010, p. 241).

¹²⁷ Para el efecto, el Doctor Maldonado cuando desarrolla la idea de descentralización territorial, ha sido claro en establecer que el traslado de competencias en la descentralización territorial colombiana, es una cuestión de grado (Maldonado, 2008)

¹²⁸ En el Estado colombiano concurre una centralización política y una descentralización administrativa; aspecto corroborado por el artículo 1º de la Constitución al prever que Colombia es un Estado social de Derecho organizado como república unitaria, y descentralizado. *“Esta fórmula jurídico política quiere decir que las funciones políticas quedan centralizadas, mientras que la función administrativa es objeto de descentralización”* (Rodríguez, 1998, p. 49). Dicho en otras palabras, el Estado se reserva el ejercicio de las funciones constitucional, legislativa y jurisdiccional, mientras que la función

p.49). En este orden de ideas, y para efectos de la descentralización territorial se evidencia la existencia de dos mecanismos esenciales y simultáneos para su fortalecimiento: (i) la administración centralizada, liderada fundamentalmente, por alcaldías y gobernaciones; y, (ii) la administración descentralizada gestionada básicamente por entes descentralizados del orden departamental o municipal, esto es, por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, entre otros.

En tercer lugar, es pertinente anotar que las competencias de la CAN y de las entidades descentralizadas territorialmente, han sido asignadas mediante ley. Para efectos de la CAN, el Acuerdo de Cartagena y sus protocolos modificatorios, han requerido de ley y de control de constitucionalidad a la misma para que el respectivo tratado produzca los efectos deseados. Y en el marco de la descentralización territorial, basta la voluntad de legislador, mediante la expedición de la correspondiente ley, para que se constituyan competencias a las entidades territoriales descentralizadas.

En cuarto lugar, los fenómenos de la descentralización territorial y la integración andina, para que produzcan las finalidades por las cuales fueron creados; deben operar en el marco de Estados democráticos, y en los que se garantice la trivisión del poder. En este orden de ideas, si bien en el Estado colombiano existen las ramas judicial, ejecutiva y legislativa, es preciso no olvidar que la CAN también evidencia dicha característica, ya que en su estructura orgánica existen órganos encargados de adelantar competencias judiciales (Tribunal Andino de Justicia), competencias ejecutivas (Consejo Andino de Presidentes y Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores) y competencias legislativas (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y en modo alguno el Parlamento Andino). De otro lado, es pertinente recordar que si bien Colombia es un Estado Democrático; el ingreso de cualquier Estado a la CAN, supone su tipificación como Estado Democrático, aspecto corroborado por el Protocolo de Democracia, suscrito por todos los países miembros de la CAN.

A pesar de las citadas similitudes entre el fenómeno de la descentralización territorial y el proceso andino de integración, a continuación desarrollaremos algunas diferencias sobre el particular:

El traslado de competencias en la CAN se asemeja a una delegación de funciones, aspecto que no se presenta en el traslado de competencias por descentralización territorial¹²⁹. Coincidimos con el concepto de delegación

administrativa la comparte con otros entes del orden nacional, departamental o municipal.

¹²⁹ El profesor y tratadista Escola prevé que *“la delegación, que constituye una excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia, es un medio técnico para la mejor organización y dinámica de la administración pública, en virtud del cual un órgano determinado se desprende de una parte de la competencia que tiene atribuida y la transfiere a otro órgano, al cual esa competencia no le había sido asignada”* (Escola, 1984, pp. 275 a 277).

que propone el profesor Penagos, entendiéndola como *“la transferencia de competencias a entes autónomos para que resuelvan en forma independiente y definitiva, pudiendo el delegante revocar la decisión y reasumir la competencia”*¹³⁰ (Penagos, 1997, p. 296). En el marco de la descentralización territorial, se evidencia un traslado de la titularidad de la competencia al respectivo ente, circunstancia que no se presenta en la CAN, ya que en ésta opera una delegación de competencias, en razón a que en dicha Organización Internacional no hay transferencia de la titularidad de competencias, sino de su ejercicio en forma limitada; de lo contrario en modo alguno, se estaría menoscabando los postulados básicos de lo que constituye la soberanía estatal. Para el efecto, es pertinente hacer referencia a las diferencias que entre descentralización y delegación realiza la Doctrinante Morell, para quien, *“la diferencia sustancial entre la institución de la descentralización y la delegación, viene constituida por la transferencia de la titularidad de las funciones descentralizadas que tiene lugar en virtud de la primera; habida cuenta de que el poder pasa de una autoridad administrativa a otra, mientras que la segunda institución radica a su vez en la transferencia solamente del ejercicio de las funciones administrativas manteniéndose la titularidad del poder atribuida a la autoridad delegante”* (Morell, 1972, pp. 97)

Ahora bien, la descentralización territorial implica la asignación o difusión de funciones y poderes desde una autoridad central hacia órganos de gobierno locales¹³¹ que supone la transferencia de "facultades de gobierno", por tanto, de la capacidad para adoptar decisiones en materia de políticas y con significativo grado de discrecionalidad (Descentralización y ..., 2003). En este orden de ideas, resulta procedente afirmar que el contenido de las competencias que el poder central transfiere a las entidades territoriales, es de facultades o competencias del gobierno. Dicho aspecto no se evidencia en las competencias propias de la CAN; ya que la citada Organización supone la gestión de competencias que superan las típicas competencias de gobierno; en razón a que el contenido de las mismas debe estar circunscrito a políticas de Estado.

¹³⁰ Atendiendo lo dispuesto es pertinente anotar que *“que toda delegación por lo mismo que constituye un medio excepcional, requiere para poder ser llevada a cabo que este autorizada expresamente por una norma legal”* (Penagos, 1997, p. 298).

¹³¹ Al respecto consideramos pertinente anotar que la distribución de poder originada desde la Carta Política se vislumbra tanto en su parte dogmática en la cual desarrolla los principios configurativos del Estado y se define mediante la fórmula de Estado Social y democrático de Derecho, como en su parte orgánica, en la cual se describe el esquema organizacional básico de funciones y la asignación a los distintos órganos y ramas. Ahora bien, con la Constitución de 1991 se efectuó un "reparto horizontal de poder", en virtud del cual para cada función básica del Estado, existe un órgano naturalmente habilitado para desarrollarla en toda su extensión y profundidad, y frente a la cual está revestido de la plenitud de la competencia para ejercerla, sin que ello implique desconocer la existencia de una colaboración armónica entre las ramas y órganos que permita no sólo la unidad y coherencia en la acción de los diversos sujetos de poder, sino también la recíproca vigilancia y control permanente entre los diversos órganos (Sánchez, 2009). En concordancia con lo dispuesto anteriormente Santofimio Gamboa resalta, al referirse a las características de la Administración pública, que el sistema colombiano de funciones administrativas se sustenta en unos presupuestos fundamentales, que se derivan del marco constitucional y se desglosan en distintos regímenes tales como el *régimen constitucional de funciones administrativas y autoridades responsables* de acuerdo con el cual la Constitución en su articulado instituye una serie de precisas atribuciones radicadas en determinados sujetos y organismos que constituyen funciones administrativas (Santofimio, 2002).

De otro lado, los mecanismos de control administrativo en la CAN y en la descentralización territorial son diferentes. Para el efecto, y en el marco de la descentralización territorial existe un control de tutela, entendido como aquel que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas territorialmente¹³². Dicho control está en manos del congreso y del gobierno. *“El primero a través de la regulación legal de las actividades que son objeto de descentralización hacia las entidades territoriales. El segundo a través del ejercicio del poder reglamentario”* (Rodríguez, 1998, p.52). Ahora bien, en el marco del proceso andino de integración, la mera pertenencia al SAI impone la obligación de actuar de acuerdo al objetivo único de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena; dicha obligación es coordinada y vigilada por los órganos principales del SAI, esto es, por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo Andino de Presidentes y la Secretaría General de la CAN. Ello quiere decir que el SAI debe integrar una unidad de acción coherente que respete y de cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Derecho Andino. Por tanto, todos y cada uno de los órganos e instituciones andinos 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 centrifugo, 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).

Para finalizar, y en razón a que el traslado de competencias en la descentralización territorial e integración andina, supone a la vez el traslado de recursos económicos; es pertinente anotar que en el marco de la financiación de la descentralización territorial y de la CAN; las entidades territoriales se financian con instrumentos y mecanismos previamente determinados en la ley; esto es por recursos propios, con las participaciones que son las rentas del Sistema General de Participaciones (SGP), que son rentas de destinación específica; adicionalmente, algunos municipios son beneficiarios de regalías directas o indirectas, otros son beneficiarios de programas o entidades nacionales que aportan recursos por diversas vías y la última de las rentas es la de los recursos de capital (Suelto & Osorio, 2011). Con relación a la CAN, ésta se mantiene económicamente a través de un sistema de cuotas aportado por los países miembros; lo cual genera como consecuencia, el que la subsistencia económica de dicha organización dependa directamente del presupuesto de cada Gobierno andino y de la voluntad política de cada país miembro de querer proceder con el pago oportuno de la citada cuota.

¹³² Al respecto, consideramos importante anotar que coincidimos con el profesor Penagos para quien *“la tutela técnicamente no es un control, sino una orientación general de las políticas del gobierno sobre las entidades descentralizadas”* (Penagos, 2007, p. 650), ello permite afirmar que el objeto del control de tutela no debe ser suplir ni la incapacidad, ni la representación de los entes tutelados; sino facilitar el cumplimiento de las políticas de gobierno y la buena marcha de la administración, y una coordinación total de la política general del gobierno.

Sección 2. Un balance mitigado

1.- Los avances de la integración andina en el marco de la descentralización territorial colombiana.

A pesar de la crisis de la CAN, es pertinente anotar que durante sus casi cincuenta (50) años de vigencia ha evidenciado algunos avances en el marco de la descentralización territorial colombiana; para el efecto, a continuación señalaremos algunos de los principales avances:

En primer lugar encontramos la configuración de un ordenamiento jurídico supranacional, esto es, un Derecho en el que se produce la pérdida de la capacidad reguladora de la "ley" y en el que se evidencia la convivencia y superposición de ordenamientos concurrentes (Chofre, 2007), que regula aspectos propios de las competencias descentralizadas territorialmente.

De otro lado, y como otro avance de la integración andina en el marco de la descentralización territorial, encontramos la existencia de órganos e instituciones al interior de la CAN¹³³ cuyas competencias evidencian conexión con las funciones propias de las entidades descentralizadas territorialmente y con algunos órganos e instituciones de la CAN.

Ahora bien, en aras de fortalecer la relación integración andina y descentralización territorial, la CAN ha avanzado en el proceso de robustecimiento de su legitimidad. Para el efecto, la CAN con la finalidad de fortalecer la legitimidad del proceso andino de integración, ha intentado impulsar y canalizar la inclusión de la sociedad civil en el proceso de integración subregional andino a través del desarrollo de tres ejes fundamentales: El primer eje se ha proyectado mediante la labor de los Consejos Andinos Consultivo Empresarial y Laboral. El segundo eje está compuesto por la participación de actores no gubernamentales en la definición de algunos programas como: la estrategia regional de la biodiversidad, el Plan Integrado de

¹³³ Para Sobrino Heredia, existen diversas formas de clasificar los órganos que componen las organizaciones supranacionales (como la CAN), todas ellas, dependerán del criterio con que sean observadas. A continuación, y teniendo en cuenta un criterio funcional, existen los siguientes órganos: i) Órganos de control: Órganos que cumplen funciones de vigilancia y supervisión dentro de la respectiva organización internacional. Para el efecto, es preciso anotar que el control que un órgano puede ejercer varía de acuerdo a la organización internacional. En este sentido, existen los siguientes controles: I) Control jurídico: Control tipificado en la ley o en actos jurídicos con rango legal, encargado de vigilar y supervisar los actos jurídicos que emitan los diferentes órganos supeditados a su control. II) Control financiero: Control que tiene por objetivo vigilar que la organización internacional cumpla con objetivos financieros acorde con los principios de eficiencia, economía, eficacia y equidad, tomando como directriz que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados y que en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo y que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Este control generalmente es efectuado por organismos subsidiarios de la Organización o bien, por organismos establecidos en el tratado constitutivo de la Organización, ejemplo de ello, encontramos el Tribunal de Cuentas e la Unión Europea. III) Control político: Control ejercido por órganos de carácter político, ejemplo de ello lo encontramos en el Parlamento Andino, a través de las Comisiones, su Mesa Directiva, o su Plenaria (Sobrino, 1996).

Desarrollo Social, la Estrategia Andina para la prevención y Atención de Desastres, entre otras. El ultimo gran campo de trabajo son las instancias consultivas, como la Mesa de Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas; la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la defensa de los derechos del consumidor y el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (Instituto de Altos Estudios, 2010).

En concordancia con lo dispuesto en las líneas anteriores, encontramos la elección directa de Parlamentarios Andinos; aspecto que permite al ciudadano participar democráticamente en el ejercicio del poder político comunitario. Lo anterior en razón a que la integración (al igual que la descentralización territorial), no es un proceso exclusivamente económico, intergubernamental o interestatal; por el contrario, necesita el concurso activo de los actores políticos y de la sociedad civil para adquirir vigencia en el marco del sistema de principios y valores aceptados por las democracias contemporáneas. En este orden de ideas, la elección directa y universal de parlamentarios andinos es un avance para la legitimidad del proceso andino de integración, y una demostración de la voluntad de cumplimiento de los compromisos y obligaciones internacionales, que en materia de integración andina tienen su fundamento en el Acuerdo de Cartagena de 1973, Tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1984, Protocolo de Trujillo de 1997 y Protocolo de elección directa de Parlamentarios Andinos de 1997¹³⁴ (Blanco, 2010 b).

Otro avance de la integración andina en el marco de la descentralización territorial es la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, el cual fue creado mediante la Decisión 585 de la CAN. La citada Decisión obedeció a que los Países miembros están desarrollando procesos de descentralización a partir

¹³⁴ En aras de realizar un pequeño desarrollo de las normas referenciadas, es pertinente en primera instancia hacer referencia al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, el cual entró en vigor en el año de 1984, luego de ser ratificado por todos los Estados Partes. En este sentido, el artículo 2° del mismo, dispuso que el Parlamento Andino estaría constituido por representantes de los Estados Parte, los cuales serían elegidos por sufragio universal y directo, de conformidad con el procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional; y para suplir el período en que tardaría en aprobarse y en entrar en vigencia el mencionado Protocolo Adicional, el artículo 3° dispuso que, en el entretanto, el Parlamento Andino estaría constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto. Lo dispuesto en el Tratado constitutivo con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos esta reiterado en el Protocolo de Trujillo, el cual entró en vigor en el año 1997. Es de relevancia anotar que dicho Protocolo previo en la disposición transitoria Séptima que las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo de hasta cinco años. En el año 1997, los Gobiernos de los Países Miembros aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, el cual prevé los procedimientos que se deben adelantar en cada Estado Miembro para la elección mediante sufragio universal, directo y secreto de los parlamentarios andinos. Allí se insiste, en su artículo 1°, que la elección popular de estos parlamentarios debe realizarse dentro un plazo máximo de cinco años. Este último Tratado prevé en los artículos 3° y 4° que cada país elegirá cinco representantes al Parlamento Andino y que hasta que no se establezca un régimen electoral uniforme el sistema de elección se regirá por la legislación interna de cada país. Después de 10 años de suscrito el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales, los gobiernos de los Estados Miembros de la CAN han dado cumplimiento al mandato supranacional de reglamentar lo correspondiente a las elecciones directas y universales de sus representantes ante el órgano deliberante de la CAN. En este sentido, las Cartas Políticas de los Estados Andinos, consagran las directrices constitucionales sobre el tema en particular. Para el efecto, la nueva Constitución Boliviana, promulgada en abril de 2009, prevé en el artículo 267 que *“las representantes y los representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración se elegirán mediante sufragio universal”*. La Constitución colombiana prevé en el artículo 227, que *“La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino...”*, para lo cual mediante la ley estatutaria No. 1157 de 2007, se aprobó y reglamento internamente la elección directa de Parlamentarios Andinos para el año 2010. Ecuador y Perú, aprobaron por vía legal, la elección directa de Parlamentarios Andinos, lo cual ha permitido que a la fecha los Parlamentarios por los citados Estados sean elegidos por vía de elección popular y no por designación de los Congresos Nacionales, como a

de los cuales las ciudades y los municipios han adquirido un papel político protagónico en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y en el desarrollo, lo que debe coadyuvar al objetivo de profundizar la integración mediante la incorporación de las ciudades al proceso andino. Todo lo anterior con la finalidad de lograr que las autoridades municipales participen activa y eficazmente en los procesos de toma de decisiones comunitarias, a través de la presentación de sus opiniones y recomendaciones a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

Dicho Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales es una institución consultiva del SAI, orientado a impulsar acciones para fortalecer las ciudades como actores de la integración. Si quisiéramos sintetizar el papel del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, podemos establecer que éste debe cumplir la ardua tarea de coordinar e intentar articular las experiencias generadas en el ámbito municipal y el comunitario (Pacheco, 2010). La importancia de dicho Consejo es de relevancia para la CAN, ya que con éste, dicha Organización Internacional se acercaría a los pobladores locales; circunstancia que permite que el proceso andino de integración sea adoptado por los municipios, lo cual contribuye a la legitimidad de dicho proceso; y a que los gobiernos locales involucren en sus agendas al proceso andino de integración¹³⁵.

En el contexto actual de la globalización, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado, revalorizan el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Tanto es así que son varios los autores que denominan a este nuevo siglo como el “*Siglo de las Ciudades*”, aludiendo a este novedoso protagonismo¹³⁶. En este orden de ideas, al poder local se le adiciona a las funciones de prestación de servicios, nuevas competencias y se determina la necesidad de inserción de las ciudades en el contexto regional e internacional. Los autores sostienen que la globalización ha reconfigurado el estado actual de las relaciones

la fecha sucede con Bolivia y Colombia.

¹³⁵ La Decisión 585 de la CAN prevé que el Consejo Consultivo está integrado por tres representantes de cada País miembro, uno de los cuales será el alcalde mayor o metropolitano de la respectiva ciudad sede del gobierno del País miembro, y los otros dos serán elegidos entre las alcaldías inscritas y aquellas que se inscriban en la Red Andina de Ciudades. Estos representantes deberán ser acreditados por los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada País Miembro y los dos últimos ejercerán por el período de un año. La mencionada Decisión prevé que son funciones del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, las siguientes: “a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, sobre los temas del proceso de integración de interés local, relacionados con los ámbitos de competencia de los mencionados órganos; b) Presentar a los Países Miembros o a la Secretaría General de la Comunidad Andina proyectos de interés comunitario en el ámbito de los gobiernos locales; c) Adoptar su Reglamento Interno”.

¹³⁶ Dicha importancia se hace evidente en la reciente ley orgánica de ordenamiento territorial en donde se consagra que los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación. Esta afirmación es importante desde el punto de vista de la transparencia y comprensión del sistema delimitación de competencias entre la Nación y los entes municipales. Pone de relieve la necesidad y preocupación por proteger el ámbito de actuación de los municipios e, incluso, por limitar el ámbito de actuación tan extensivo de sector central, quienes sólo actuarán dentro de los límites de las competencias que les atribuyen la Constitución y la Ley 1454 de 2011. De manera gráfica, se puede decir que los departamentos y la Nación sólo pueden hacer lo que les permite expresamente la Constitución Política y la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, mientras que los municipios pueden hacer todo lo que la Constitución Política y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no les asignen a los departamentos y la Nación (González, 2012)

internacionales, llevando a las ciudades a enfrentarse a nuevos desafíos a partir del incremento de su autonomía y de la descentralización de las funciones del Estado (Mengo & Pizarro, 2010).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, un avance de relevancia en el proceso de integración andino frente a la descentralización andina es la creación de la Red Andina de Ciudades. La autonomía permite a las ciudades utilizar la cooperación para la búsqueda de soluciones a sus requerimientos de desarrollo local. Ello permite que las ciudades puedan influir positivamente en los procesos de integración regional aportando una mirada local, ya que son sus habitantes quienes soportan los impactos del proceso de integración. La dimensión política creciente del proceso andino de integración, supone la necesidad de acciones coordinadas, y la conveniencia de la cooperación de las autoridades locales entre sí. Ante este panorama nace la Red Andina de Ciudades¹³⁷ como un espacio de convergencia entre poderes locales, donde cobran protagonismo las ciudades como procesos de descentralización del poder del Estado. En este orden de ideas, a la Red Andina de Ciudades pueden inscribirse los Alcaldes que deseen promover la integración, con el propósito de contribuir, desde la perspectiva de las sociedades locales, a generar o fortalecer la competitividad en la Subregión y la participación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones.

Otro avance en el proceso de fortalecimiento de la relación descentralización territorial e integración andina es la creación del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN. Mediante la Decisión No. 674 la CAN ordeno establecer el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración. Tiene el cometido de participar en el proceso de integración emitiendo opinión y recomendación sobre el proceso por iniciativa propia o a requerimiento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General¹³⁸.

La creación del citado Consejo obedeció a la diversidad cultural de la CAN, que se refleja, entre otros aspectos, por la multiplicidad de Pueblos Indígenas que la habitan. La creación del Consejo Consultivo de los Pueblos

¹³⁷ El concepto de red lo entendemos como la organización de ciudades dedicadas a la cooperación internacional en múltiples aspectos y finalidades: intercambios de experiencias y de conocimiento, foros de articulación política y defensa de los intereses de los gobiernos locales, ya sea desde un punto de vista municipalista, o bien desde una perspectiva 'internacionalista', tanto en la reivindicación de una mayor participación en los debates globales como de una más amplia inserción internacional (Mengo & Pizarro, 2010).

¹³⁸ La Decisión 674 estableció como funciones de dicho Consejo las siguientes: "a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, según corresponda, por propia iniciativa o a requerimiento de éstos, sobre asuntos vinculados con la participación de los pueblos indígenas en el proceso de integración subregional; b) Asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados a sus actividades, a las que fuere convocado por decisión de los Países Miembros; c) Participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina; d) Promover el intercambio, evaluación y difusión de experiencias y prácticas exitosas, el fortalecimiento organizativo y, en general, la cooperación entre pueblos u organizaciones indígenas, entidades del Estado y organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de los Países Miembros; y e) Elaborar y aprobar su reglamento en el marco de lo dispuesto en la presente Decisión".

Indígenas de la Comunidad Andina -CCPICAN marcó el inicio de una serie de acciones dirigidas a promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político. Es así como, luego de un período de construcción organizativa que incluyó la elección de representantes por parte de organizaciones indígenas, se pasó a la elaboración y aprobación, en el marco de talleres nacionales, del Plan Estratégico del CCPICAN. El Plan Estratégico contiene temas articuladores de carácter permanente que fortalecerán la acción del CCPICAN. Ellos son: i) pueblos indígenas; ii) Cambio climático; iii) Tierra y territorio (Derechos de pueblos, nacionalidades y madre tierra); iii) Gestión e incidencia organizacional; iv) Participación política (Participación e incidencia en políticas públicas regionales y nacionales); v) Derecho de consulta y consentimiento previo; vi) Políticas económicas, integración y “Buen Vivir”; vii) Criminalización de conflictos sociales y persecución indígena; viii) Participación de la mujer indígena (Derechos y Promoción de la mujer y familia indígenas). Atendiendo lo dispuesto anteriormente, a la fecha las actividades en marcha son las siguientes: i) Promover los derechos andinos sobre la base de la Carta Andina de Promoción y Protección de Derechos Humanos; ii) Construcción del “Programa Andino de Pueblos Indígenas”; iii) Creación de la “Comité Andino de Autoridades Gubernamentales sobre derechos de los Pueblos Indígenas”; iv) Consolidación de la Asociación Andina de Pueblos Indígenas y Comunidades Interculturales; v) Elaboración de propuestas en temas de interés común; vi) Promoción del posicionamiento del CCPICAN en diferentes espacios; vii) La elaboración del Directorio de Pueblos Indígenas (Comunidad Andina, 2014, julio).

Para finalizar, el sistema de Información de Estadísticas, es otro avance del proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial. Considerando que los principales objetivos de los sistemas de información regionales apuntan al establecimiento de redes regionales de información, a la creación de coberturas continuas de datos en diferentes áreas temáticas en la región andina; la CAN ha propuesto además del fortalecimiento de la institucionalización de los procesos de catalogación y estandarización de los mecanismos de publicación e intercambio de información, promover un enfoque orientado al ofrecimiento de servicios de información ajustados a las necesidades de los usuarios (Contreras, 2012, p. 8). En este orden de ideas, se puede observar que en el marco del turismo, transporte y medio ambiente existe sistemas de información estadísticos que pretenden ayudar a los órganos e instituciones de la CAN para el adecuado fundamento en la toma de sus Decisiones. Para el efecto, con la finalidad de establecer un marco normativo común para la producción de estadísticas sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, con la finalidad de garantizar la armonización en la recopilación, procesamiento, transmisión y análisis de los

principales indicadores en la CAN, se emitió la Decisión 691, que regula el desarrollo de las estadísticas sobre tecnologías de la información y la comunicación; cuyo artículo 2º prevé que *“los Países Miembros elaborarán los indicadores sobre uso de las tecnologías de la información y la comunicación”*.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, a principios de la década pasada, se creó el Comité Andino de Estadísticas, como órgano permanente, integrado por las autoridades estadísticas de cada uno de los países miembros, encargado de emitir una opinión técnica en el ámbito de las estadísticas. Con el fin de cubrir las prioridades de política comunitaria en relación con la conformación del mercado común, la armonización de políticas económicas, la competitividad, el crecimiento y el empleo y el desarrollo de la agenda social y la participación ciudadana, se aprobó el Programa Estadístico Comunitario 2000-2004 mediante la Decisión 488 de la CAN (Guerra & Nina, 2013).

A la fecha se espera que los miembros de la CAN se beneficien con la armonización de metodologías y procedimientos estadísticos para asegurar la comparabilidad y agregación en el ámbito comunitario; y que dicha Organización cuente con información estadística pertinente para el seguimiento de las políticas comunitarias (Guerra & Nina, 2013).

En concordancia con la idea dispuesta en el párrafo anterior, otro de los avances de la integración andina en el marco de la descentralización territorial colombiana es la Decisión 615, la CAN, por la cual se creó el Sistema de Información de Notificación y Reglamentación Técnica de la Comunidad Andina (SIRT), considerando que las Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario, adoptadas mediante la Decisión 562 de la Comisión de la Comunidad Andina, establecen la obligación de los Países Miembros de notificar (i) los proyectos de Reglamentos Técnicos que pretendan adoptar, (ii) una relación mensual de los Reglamentos Técnicos que hubiesen entrado en vigor en el mes anterior y (iii) los reglamentos de emergencia. En este orden de ideas se crea el -SIRT- como un instrumento que facilita el cumplimiento de las obligaciones de notificación de reglamentos técnicos; y que permite brindar información y atención de consultas que se deriven de dichas notificaciones. Es procedente anotar que la Decisión 562, crea las directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países miembros de la CAN y a nivel comunitario y cuyo objetivo es establecer requisitos y procedimientos para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos al interior de los Países miembros y a nivel comunitario. En este orden de ideas, el artículo 2º de la citada Decisión prevé que la misma

“establece el marco jurídico andino para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos por parte de los Países Miembros, a través de las entidades de los gobiernos centrales, regionales/departamentales, locales y municipales y por parte de la Comisión de la Comunidad Andina, sin perjuicio de lo que al efecto dispone el propio Acuerdo de Cartagena¹³⁹”. Y de conformidad con el artículo 19 se crea el Centro Andino de Información de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad “para brindar información y atención de consultas que se deriven de la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros y en la Comunidad Andina, y contribuir a un manejo ágil y seguro del comercio de productos sujetos al cumplimiento de Reglamentos Técnicos”. El citado Centro Andino de Información de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad estará conformado por los Servicios Nacionales de Información de los Países Miembros y el correspondiente de la Secretaría General.

Otro avance de la CAN en aras de consolidar la relación integración andina y descentralización territorial se evidencia con la existencia de una política comunitaria que impulsa el desarrollo y la integración fronteriza de manera conjunta y coordinada. Para el efecto, las zonas de frontera constituyen para la CAN las áreas geográficas naturales y privilegiadas de articulación de las economías y sociedades de los Países miembros; es por ello que los Países Andinos adoptaron, por medio de la Decisión 459, la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de Integración subregional y regional. El objetivo fundamental de esta política es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los países de la CAN. En este orden de ideas para garantizar la instrumentación de la Política Comunitaria, se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), integrado por las Direcciones de Desarrollo Fronterizo de los Ministerios de Relaciones Exteriores

¹³⁹ El Artículo 4° de la Decisión 562 establece que a efecto de aplicar la citada, se utilizarán las siguientes definiciones: “i) Reglamento Técnico.- Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas. En el marco de la presente definición se consideran como Reglamentos Técnicos las Normas Técnicas declaradas obligatorias, o cualquier otra medida equivalente de carácter obligatorio que hayan adoptado o adopten cualquiera de los Países Miembros. ii) Reglamento Técnico de Emergencia.- Documento adoptado para hacer frente a problemas o amenazas de problemas que pudieran afectar la seguridad, sanidad, protección del medio ambiente o seguridad nacional. iii) Reglamento Técnico Andino.- Documento adoptado mediante Decisión por la Comisión de la Comunidad Andina. iv) Certificado de Conformidad.- Documento emitido conforme a las reglas de un sistema de certificación, en el cual se puede confiar razonablemente que un producto, proceso o servicio debidamente identificado está conforme con un Reglamento Técnico, Norma Técnica u otra especificación técnica o documento normativo específico. v) Procedimiento para la evaluación de la conformidad.- Todo procedimiento usado directa o indirectamente para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los Reglamentos Técnicos y Normas Técnicas. Los procedimientos para la evaluación de la conformidad comprenden, entre otros, los de muestreo, prueba e inspección; evaluación, verificación y certificación de la conformidad; registro, acreditación y aprobación, separadamente o en distintas combinaciones. vi) Norma Técnica.- Documento aprobado por una institución reconocida que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas. vii) Objetivos legítimos.- Son los imperativos de la moralidad pública, seguridad nacional, protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, la defensa del consumidor y la protección del medio ambiente”.

de los Países Miembros, con el encargo de proponer los programas y planes de acción (Comunidad Andina, 2014, Julio). Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente en el marco de la CAN encontramos, en primer lugar a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), reguladas por la Decisión 501, y que se constituyen como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la CAN, en las que se ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada. En las cuatro ZIF se realizan acciones de intercambio de experiencias y fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y regionales de los cuatro países. Es importante anotar que un mecanismo de apoyo a las ZIF es el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF) que tiene como objetivo facilitar la formulación y gestión de proyectos así como la búsqueda de financiamiento (Comunidad Andina, 2014, Julio); y en segundo lugar a los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), entendidos como el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario; y que se encuentran regulados por la Decisión 502 de la CAN.

2.- Los avances de la descentralización territorial colombiana en el marco de la integración andina

El diseño de la descentralización territorial ha otorgado competencias, recursos y autoridad política a las entidades territoriales para que cumplan un papel relevante en la provisión de servicios básicos a la población y en la reducción de la pobreza (Maldonado, 2011). En este orden de ideas, uno de los principales avances de la descentralización territorial colombiana en el marco de la integración andina, es la participación de la ciudadanía del poder político de los gobiernos departamentales y municipales a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana previstos en la Carta Política de 1991. Para el efecto, coincidimos con el profesor Moncayo, para quien *“no solo en Colombia sino en la mayoría de los países de América Latina, e incluso de otras latitudes, el llamado proceso de descentralización se ha asociado a lo que se denomina la superación de las limitaciones de la democracia representativa, para pasar al estadio superior de la democracia participativa, entendida como un vínculo más directo de las comunidades y de los propios individuos con los procesos dirigidos o coordinados por el Estado, en relación con la satisfacción de sus necesidades”* (Moncayo, 2004, p. 235). En este sentido, *“la participación asociada al proceso de descentralización se presenta como un avance de la intervención ciudadana y comunitaria y como una novedoso instrumento que logra que los integrantes de la*

sociedad civil sean titulares de su propio destino, el cual según se afirma, ha sido durante mucho tiempo escamoteado o coartado por instancias intermedias en todos los órdenes de la existencia social y política” (Moncayo, 2004, p. 236). Es así como la ley orgánica de ordenamiento territorial prevé como principio orientador del ordenamiento territorial colombiano a la participación; previendo que *“la política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.”*

Otro avance de importancia de la descentralización territorial colombiana en el marco de la integración andina es la posibilidad de configuración de las regiones¹⁴⁰; las cuales de conformidad con el artículo 30 de la ley orgánica de ordenamiento territorial son entendidas como regiones *administrativas y de Planificación*, conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Coincidimos con el criterio del profesor Acosta para quien *“los procesos de integración de América Latina, orientados hasta ahora de manera centralizada por los Estados, tienen nuevas oportunidades de ser reorientados desde las regiones, aprovechando el relanzamiento de las teorías de desarrollo territorial y regional impulsadas por el contexto de la globalización. En efecto las regiones¹⁴¹ son en lo sucesivo nuevos actores que pueden realizar más eficazmente su articulación en un mundo globalizado* (Vieira, 2008, p.217). A pesar de lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que algunos países andinos no han logrado definir un ordenamiento territorial con base en la conformación de regiones, con lo cual es difícil establecer una estrategia de ordenamiento territorial andina bajo este criterio (Acosta, 2004).

En las últimas dos décadas la Comunidad Internacional ha concentrado su interés en reflexionar y reconocer la necesidad de una atención especial a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas¹⁴² en el

¹⁴⁰ El concepto de región establecido en la Constitución hace referencia a modalidades de organización interdepartamental que pueden presentarse en dos ámbitos: i) como ordenación del territorio (región como entidad territorial), y ii) como mecanismo de desarrollo económico y social (región administrativa y de planificación). Es así como el artículo 306 de la Constitución Política permite que dos o más departamentos se constituyan en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio y, por lo mismo, las regiones administrativas y de planificación, no son entidades territoriales, sino divisiones administrativas, tal como lo ha sostenido esta Sala en los Conceptos 906 de 1996 y 1361 de 2001 (Consejo de Estado, 2010).

¹⁴¹ Es importante anotar que la actual ley orgánica de ordenamiento territorial prevé en el artículo 3º que *“El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional”*.

¹⁴² Las garantías de protección a los intereses indígenas no solo están previstas en el marco del Derecho Interno, sino también en el marco del Derecho Internacional y es en este sentido en que existe un fuerte debate sobre la forma en que los intereses indígenas deben ser protegidos en un ámbito

contexto de la globalización (Jiménez, 2010); es por ello que uno de los grandes avances de la descentralización territorial en el marco de la integración andina es el reconocimiento constitucional del pluralismo jurídico como punto de partida conceptual para una comprensión integral de los derechos de los pueblos indígenas¹⁴³. En este orden de ideas, con la Carta Política de 1991 se elevó a precepto constitucional el concepto de resguardo con los atributos de inembargable, imprescriptible e inalienable. Dicho aspecto, permite afirmar un régimen especial en cuanto a propiedad y uso de la tierra y toda una organización social con sus propias leyes y sus propias autoridades. Adicionalmente, la Constitución estableció a los territorios indígenas como entidades territoriales (artículo 286). Lo anterior con la finalidad de asegurar la protección de las tierras y de los recursos naturales de estos territorios (artículo 330). En concordancia con lo dispuesto en la temática anterior, es importante anotar que otro de los avances de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración, es la creación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas¹⁴⁴ y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas¹⁴⁵. Atendiendo la razón de dichas organizaciones¹⁴⁶,

internacional. Un enfoque implica que para los propósitos del etnodesarrollo son útiles normativas supranacionales. Entendiendo por etnodesarrollo o autodesarrollo indígena, el reconocimiento del derecho que tiene cada pueblo en un estado multiétnico a definir y gestionar, con un alto grado de autonomía, su propio proceso de desarrollo. Esto implica el reconocimiento cultural como un tema prioritario. Otro enfoque apuesta a la fiscalización internacional de las legislaciones nacionales (Pacheco, 2010). Particularmente, el segundo enfoque –que podría denominarse pragmático– parece ofrecer mejores oportunidades reales dado que en la práctica, los gobiernos suelen no dar legitimidad a un convenio promovido por una organización supranacional, mientras que sí se encuentran obligados a cumplir sus propias regulaciones. A pesar de lo anterior, es pertinente anotar que la creación de un instrumento comunitario que integre a los pueblos originarios de la subregión podría contribuir al desarrollo indígena de forma que sea capaz de tomar en cuenta las oportunidades y amenazas nuevas que aquellos introducen (Pacheco, 2010).

¹⁴³ El pluralismo jurídico como estructura de comprensión jurídica integral adopta nociones fundamentales elaboradas desde distintas disciplinas, tales como: constitución material, el derecho vivo y el derecho como relación social (Jiménez, 2010). De esta manera entender el Derecho desde el pluralismo jurídico “*implica buscar la participación de los pueblos en el quehacer jurídico - político del Estado a partir de la propia identidad de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus instituciones y las formas en que estos se organizan en torno a su territorio y resuelven sus conflictos de manera libre y autónoma*” (Peña, 2011, p. 444).

¹⁴⁴ De conformidad con el artículo 2º del Decreto 1397 de 1996, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas tendrá las siguientes funciones: 1. Acceder a la información consolidada sobre gestión del INCORA respecto de resguardos indígenas durante el período 1980-1996. 2. Acceder a la información y actualizarla, sobre necesidades de las comunidades indígenas para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas y la conversión de éstas en resguardo; solicitudes presentadas, expedientes abiertos y estado de los procedimientos adelantados. 3. Concertar la programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas que se requieran de acuerdo con la información a que se refiere el numeral anterior, para su ejecución a partir de la vigencia presupuestal de 1997; priorizando las siguientes: a) Saneamiento de resguardos indígenas constituidos en las zonas de reserva forestal de la Amazonia y del Pacífico dentro del plazo establecido en el párrafo 4o. del artículo 85 de la Ley 160 de 1994; b) Ampliación, constitución y/o saneamiento de resguardos para pueblos indígenas amenazados: Chimila, Nukak, Yukpas, Kofan, Embera de Risaralda (Caldas), pueblos indígenas de Arauca, la comunidad Kuti del Río Tolo en el Departamento del Chocó y la conversión de reservas en resguardos y su saneamiento; c) Para las comunidades indígenas del Tolima: Constitución de resguardos en los predios del Fondo Nacional Agrario que hayan sido entregados y los que posean tradicionalmente; y adelantar el programa de adquisición de tierras. 4. Preparar un estimativo de los costos por períodos anuales de las actividades programadas de acuerdo con el numeral anterior, para realizar los estudios socioeconómicos, adquisición de predios y mejoras, adecuación institucional, requerimientos técnicos, inscripción de títulos, etc., y señalar los presupuestos necesarios para cada una de las vigencias fiscales. 5. Presentar al Gobierno Nacional la partida necesaria para la ejecución del cronograma durante el primer año para que éste gestione en el Congreso de la República su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto, vigencia fiscal de 1997. 6. Bajo el criterio de la obligación del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación y del ordenamiento de los territorios indígenas, analizar las normas de la legislación agraria atinentes a resguardos indígenas y recomendar las modificaciones que se requieran para superar los principales obstáculos que se presentan a fin de darle cumplimiento a la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas y el saneamiento y conversión de reservas indígenas. 7. Recomendar las modificaciones que requiera el Acuerdo 13 de 1995 de la Junta Directiva del INCORA y presentarlo para su aprobación. 8. Hacer el seguimiento a la ejecución de la programación del INCORA para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, y saneamiento y conversión de reservas a partir de la fecha de expedición del presente Decreto.

¹⁴⁵ Atendiendo lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto 1397 de 1996, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen. El artículo 12 del Decreto 1397 de 1996 prevé las funciones de la Mesa Permanente de Concertación: “1. *Adoptar principios, criterios y procedimientos en relación con biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual colectiva y derechos culturales asociados a éstos, en el marco de la legislación especial de los pueblos indígenas.* 2. *Concertar previamente con los pueblos y organizaciones indígenas las posiciones y propuestas oficiales para*

en nuestro criterio, son entes que pueden constituirse en intermediarios de las necesidades de los pueblos indígenas colombianos ante el Estado colombiano y ante la CAN¹⁴⁷.

Avance de importancia de la descentralización territorial en el marco de la CAN es la viabilidad jurídica de que los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas puedan adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del

proteger los derechos indígenas en materia de acceso a recursos genéticos, biodiversidad y protección del conocimiento colectivo, innovaciones y prácticas tradicionales que presente el Gobierno colombiano en instancias internacionales o en el marco de los acuerdos y convenios suscritos y ratificados por Colombia. 3. Concertar el desarrollo de los derechos constitucionales indígenas en relación con biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual colectiva y derechos culturales asociados a éstos y la legislación ambiental. 4. Concertar el proyecto de ley que modifica el Código de Minas con el fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas; definir el cronograma, los procedimientos y los presupuestos necesarios para la delimitación de zonas mineras indígenas de acuerdo con las solicitudes de las comunidades y hacerle seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2655 de 1988. La delimitación de las zonas mineras indígenas se hará concertadamente con las organizaciones nacional, regional y las autoridades indígenas del respectivo territorio. 5. Revisar los permisos y licencias otorgados sobre territorios indígenas y los que estén en trámite y solicitar su suspensión o revocatoria cuando sean violatorios de los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con la legislación especial. 6. Concertar las partidas presupuestales que se requieran para capacitación, estudios técnicos, asesoría y financiación de proyectos con destino a las comunidades indígenas. 7. Concertar el decreto reglamentario de los artículos 2, 3, 5, 8, 9, 10, 12, 13, y el parágrafo 2. del artículo 7, de la Ley 191 de 1995 con los pueblos y comunidades indígenas de frontera, sus autoridades y organizaciones regionales y nacionales respectivas. 8. Preparar los procedimientos necesarios para acordar entre los pueblos y organizaciones indígenas la propuesta de reglamentación del derecho de participación y concertación de las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas de acuerdo con las particularidades de cada uno, y concertar la expedición del decreto. 9. Concertar el procedimiento transitorio y lo demás que se requiera para la participación, consulta y concertación con pueblos o comunidades indígenas específicos, mientras se expide el decreto reglamentario. La concertación se hará respetando los usos y costumbres de cada pueblo. 10. Abrir un proceso de difusión, análisis y discusión de la Ley número 100 de 1993 con las organizaciones y comunidades indígenas para que se puedan tomar decisiones de interés y protección de los derechos de los pueblos indígenas; concertar las modificaciones y reglamentaciones pertinentes e involucrarlas en su ejecución. El Gobierno garantizará los recursos para adelantar este proceso a través de las organizaciones. 11. Revisar los Decretos 1088 de 1993 y 1407 de 1991 sobre autoridades indígenas y sus asociaciones y las fundaciones y corporaciones que trabajan en territorios indígenas, respectivamente, de acuerdo a la diversidad étnica y cultural y concertar sus modificaciones. 12. Definir los procedimientos y términos de referencia para la evaluación de la estructura estatal para la atención de pueblos indígenas y concertar las decisiones que se requieran de acuerdo con los resultados de la misma. 13. Concertar un proceso de difusión, análisis y discusión de la Ley número 218 de 1995 o Ley Páez con las comunidades indígenas y sus organizaciones para que se puedan tomar decisiones de interés y protección de los derechos de los pueblos indígenas; concertar los proyectos de ley para su modificación en lo que se requiera, y su reglamentación. El Gobierno garantizará los recursos para adelantar este proceso a través de las organizaciones. En la reglamentación de la ley se garantizará que personas externas a la región no abusen de los beneficios de la ley. 14. Hacer seguimiento a la ejecución de la inversión social y ambiental para los pueblos indígenas dispuesta por la ley del Plan Nacional de Desarrollo; acordar las medidas necesarias para garantizar la destinación y ejecución del 2% anual de la inversión social y ambiental para los pueblos indígenas en los términos dispuestos en los artículos 29 y 42 de la Ley 188 de 1995 y para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con pueblos, comunidades u organizaciones indígenas. El Gobierno unificará y simplificará los trámites, requisitos y fichas de acceso a los fondos de cofinanciación, previa concertación en la Mesa de que trata este Decreto. 15. Concertar los proyectos de ley y decretos reglamentarios relativos a las transferencias de ingresos corrientes de la Nación a los resguardos indígenas y hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos. 16. Concertar lo relativo al desarrollo de las competencias otorgadas por el artículo transitorio 56 de la Constitución al Gobierno Nacional y todo lo relacionado con el ordenamiento territorial indígena. 17. Revisar las normas relativas a la educación propia de los pueblos indígenas y concertar sus modificaciones y reglamentación, y vigilar su cumplimiento. 18. Acordar medidas para garantizar y supervisar la aplicación del Decreto 1811 de 1991. 19. Darse su propio reglamento de conformidad con lo regulado por este Decreto”.

¹⁴⁶ De conformidad con el artículo 10° del Decreto 1397 de 1996, la Mesa de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, está adscrita al Ministerio del Interior, integrada por los siguientes miembros permanentes: 1.- El Ministro del Interior o su delegado. 2.- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. 3.- El Ministro del Medio Ambiente o su delegado. 4.- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. 5.- El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado. 6.- El Ministro de Minas y Energía o su delegado. 7.- El Ministro de Salud o su delegado. 8.- El Ministro de Educación Nacional o su delegado. 9.- El Ministro de Cultura o su delegado. 9.- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 10.- El Consejero Presidencial de Fronteras o su delegado. 11.- El Consejero Presidencial de Política Social o su delegado. 12.- Los Senadores Indígenas. 13.- Los exconstituyentes indígenas. 14.- El Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo. 15.- El Presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo. 16.- Un delegado por la Confederación Indígena Tairona. 17.- Un delegado por cada macrorregión CORPES o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución Nacional, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.

¹⁴⁷ De conformidad con el artículo 1° del Decreto 1397 de 1996 la Comisión Nacional de Territorios Indígenas es una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, integrada por: 1. El Viceministro de Desarrollo Rural Campesino del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. 2. El Gerente General del INCORA o su delegado. 3. El Subgerente de Planeación del INCORA. 4. El Jefe de la División para la Atención de Comunidades Indígenas y Negras del INCORA. 5. Un delegado del Ministro del Interior. 6. El jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Administrativo de Planeación Nacional. 7. El Director General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado. 8. El Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo. 9. El Presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo. 10. Un delegado por la Confederación Indígena Tairona.

ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado; aspecto que está permitido en el artículo 3º de la ley orgánica de ordenamiento territorial; y que de hecho se constituye como un principio de la organización territorial colombiana.

En concordancia con la idea dispuesta en el párrafo anterior, es procedente no dejar de lado que el artículo 3º de la ley orgánica de ordenamiento territorial prevé como principio orientador del ordenamiento territorial colombiano al principio de asociatividad; el cual promueve la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes. Lo dispuesto anteriormente es ratificado por el artículo 9º de la ley orgánica de ordenamiento territorial el cual prevé que *“el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades¹⁴⁸.”* Dicho aspecto es de supremo interés para el proceso andino de integración no solamente por la perspectiva de orden económico que dicho aspecto genera, sino también porque dicha asociatividad permite

11. Un delegado por cada macrorregión Corpes o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución Política, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.

¹⁴⁸ La ley orgánica de ordenamiento territorial prevé desde el artículo 10º hasta el artículo 16 lo siguiente: *“Artículo 10. Esquemas asociativos territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios. Artículo 11. Conformación de asociaciones de entidades territoriales. Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios. Parágrafo. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten. Artículo 12. Asociaciones de departamentos. Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. Artículo 13. Asociaciones de distritos especiales. Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo. Artículo 14. Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. Artículo 15. Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas. El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto. Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley. Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.”*

más fácilmente que los proyectos de la CAN se puedan consolidar en el ordenamiento territorial colombiano. En concordancia con las líneas anteriores, es importante hacer referencia a la consagración en la ley orgánica de ordenamiento territorial del principio de cooperación, también denominado colaboración voluntaria; el cual pretende consolidar *“mecanismos a través de los cuales se pueda producir una toma conjunta de decisiones, un co ejercicio de competencias y, por consiguiente, una corresponsabilización de actuaciones”* (Girón, 2013, p.15).

Otro avance de orden legal de importancia de la descentralización territorial en el marco de la CAN es la consagración en la ley orgánica de ordenamiento territorial de los principios de solidaridad y equidad territorial, como orientadores del ordenamiento territorial colombiano; los cuales tiene como objetivo el contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, para lo cual, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

La creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial en la ley orgánica de ordenamiento territorial es otro de los avances de importancia de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración. De conformidad con el artículo 4 de la citada ley *“es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio”*¹⁴⁹. En este sentido, dicho ente será el responsable de coordinar la formulación y hacer seguimiento a la política de descentralización, con participación de entidades territoriales y nacionales; y con la asistencia de organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴⁹ La ley 1454 de 2011, en su Artículo 6, prevé: *“Funciones de la COT. Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, las siguientes: 1. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado. 2. Asesorar los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración. 3. Establecer los parámetros de diferenciación entre las diversas instancias de asociaciones que promueven el desarrollo regional, dentro del marco de la Constitución y la Ley. 4. Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. 5. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial. 6. Presentar anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley. 7. Darse su propio reglamento. 8. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.”*

3.- Los obstáculos de la integración andina en el marco de la descentralización administrativa territorial colombiana

Los obstáculos de la integración andina en el marco de la descentralización administrativa territorial colombiana, en esencia, no son de carácter económico, sino que las mismas se circunscriben a aspectos de orden político y jurídico que no permiten avanzar en la integración andina y que se ubican de forma antecedente al proceso de integración económica. Gran parte de la Doctrina, cuando analiza el fenómeno de la integración andina lo hace desde la perspectiva económica y en este sentido, enmarcan su crisis desde la referenciada perspectiva. Al respecto, antes de debatir sobre la integración económica en la CAN, es necesario analizar si los Estados andinos están preparados política y jurídicamente, para asumir los beneficios de una integración económica. Lo anterior como quiera que en cualquier proceso de integración es necesario que los Estados miembros, estén preparados política y jurídicamente para asumir los beneficios y retos de la integración económica¹⁵⁰. 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 intrarregional no es causa sino efecto de la crisis (Blanco, 2012). En este sentido, resulta de interés preguntarse ¿cuando en realidad existe crisis en un proceso de integración? Para efectos de dar respuesta a la referenciada 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”* (Guerra, 1997), lo que implica la procedencia de una crisis cuyo origen está en la esencia misma de este, en su concepción y conformación, y no en situaciones o factores de orden económico. Es por lo anterior 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 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 para comportarse en un ambiente de integración andina¹⁵¹.

¹⁵⁰ El proceso andino de integración permite la alianza de los países andinos con mecanismos de cooperación que ostentan de más cobertura que los estrictamente comerciales (Navarro, 2000); lo anterior, en razón a que en nuestros días, una definición contemporánea de integración contempla otros efectos dinámicos que van más allá de la simple generación de comercio. Es en este sentido en que resulta procedente afirmar que la CAN permite una proyección externa con mayor autonomía y capacidad de adaptación en el cambiante escenario internacional.

¹⁵¹ No son pocos los que se preguntan con cierta inquietud si es posible materializar el proceso de integración andina. No obstante, más allá de las dificultades, sostenemos que es factible y un imperativo en momentos en que fenómenos como la globalización se asientan en el mundo. Lograrlo será complejo. Demandará no solo un enorme esfuerzo y una gran capacidad de comprensión de nuestros gobiernos para que, respetando las características inherentes a cada uno, podamos seguir transitando a paso seguro hacia el ansiado objetivo (Maldonado & Otavalo, 2008).

En aras de determinar los obstáculos de la integración andina en el marco de la descentralización administrativa territorial colombiana, es pertinente anotar como antecedente del tema en particular la tipificación de política de Estado a la ordenación del territorio y de política de Gobierno del proceso de integración andino. En este orden de ideas, al ser la ordenación territorial y el proceso andino de integración dos fenómenos que responden a políticas diferentes, la articulación entre la descentralización territorial y CAN se hace compleja.

La ordenación del territorio es un proceso planificado y una política de Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa (Méndez, 1990, p.52); afirmación que también corrobora Aguilar (Aguilar, 1989, p. 87-111). Dicha caracterización implica que *“la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas”* (Méndez, 1990, p. 98) y a las actuaciones públicas y privadas. En los estudios adelantados en el país para diseñar una ley de reordenamiento territorial se ha dicho que éste, más allá de una simple reorganización político-administrativa de la Nación y sus entidades territoriales, es una política de Estado que genera los instrumentos necesarios para la planificación del desarrollo territorial a través de la creación de las condiciones más favorables para superar los principales problemas del país (Herrera, 2001). A diferencia de la tipificación de política de Estado a la organización territorial colombiana; el proceso andino de integración, ha respondido a una política de gobierno y como consecuencia de ello, su desarrollo depende de la discrecionalidad del nivel del poder central, esto es de los gobiernos nacionales de los países miembros. En consecuencia, el desarrollo del proceso andino de integración se ha liderado mediante políticas de gobierno, lo que ha generado que éste se constituya en un proceso burocrático, supeditado a los gobiernos centrales de cada país, quienes tienen una voluntad variable frente a la integración. Es por lo anterior que en relación con los objetivos y plazos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y en el protocolo de Trujillo, el nivel de incumplimiento de los países miembros es muy alto. Lo anterior permite afirmar la fuerte tendencia gubernamental de los países miembros en el proceso de integración, que genera como consecuencia el que el proceso andino de integración se aleje del tradicional modelo de integración, amenazando la consecución de sus objetivos (Alcoceba, 2008). Dicha circunstancia se corrobora, entre otros aspectos, con el hecho de que *“la institucionalidad andina responde a un énfasis cada vez mas intergubernamental y menos comunitario”* (Parlamento Andino, p. 31, 2007).

A continuación nos aproximaremos al análisis de otros obstáculos que la integración andina ofrece en el marco de la descentralización territorial colombiana; para lo cual es importante anotar como principal obstáculo la

escasa voluntad política de los Estados que conforman a la CAN de promover y fortalecer el proceso andino de integración¹⁵². Lo anterior en razón a que en el modelo de integración andino aun no se evidencia la voluntad política de sus Estados fundadores de transferir plenamente el ejercicio de competencias soberanas a la Comunidad para conseguir objetivos e ideales compartidos¹⁵³. Para el efecto, coincidimos con el criterio del profesor González para quien *“La vía hacia la integración andina suele ser un discurso con pocas acciones directas por parte de los Estados miembros, para lograr su materialización. Lo anterior obedece a que los problemas sociales y políticos, de carácter interno, han ocupado la atención prioritaria de los Estados andinos; desplazándose a un segundo plano los temas correspondientes a la integración”* (González, 2001, p.5). Dicha circunstancia ha generado la reducción, de los compromisos andinos, a simples acuerdos diplomáticos y como consecuencia de ello, el no avance del proceso andino de integración¹⁵⁴. Es pertinente anotar que el hecho de que el proceso andino de integración corresponda a una política de gobierno¹⁵⁵, ha permitido que los Estados andinos se comporten en su gestión bajo concepciones nacionales, ajustadas a sus prioridades locales, y como consecuencia de ello, sacrifiquen los propósitos del proceso andino de integración.

Lo dispuesto anteriormente se evidencia por la ausencia de interés del Gobierno nacional de articular las competencias andinas y las competencias de las entidades territoriales descentralizadas¹⁵⁶. El Estado ha apartado de sus intereses las relevantes y significativas actividades que en el marco internacional pueden ofrecer las entidades territoriales. Es por ello, necesario refrendar el amplio significado del desarrollo de actividades internacionales por parte de las entidades territoriales. En el marco de cualquier proceso de integración supranacional, resulta de relevancia armonizar los distintos intereses y competencias de las

¹⁵² Podría afirmarse que la falta de voluntad política de los Estados miembros de avanzar en el proceso andino de integración, también se hace evidente por el interés de algunos países miembros de la CAN de pertenecer al MERCOSUR, como aconteció con Bolivia. En realidad dicha circunstancia no puede considerarse como un verdadero obstáculo para el avance del proceso de integración andino. Lo anterior en razón a que no existe norma comunitaria que impida que un país andino pueda ser parte de MERCOSUR, y porque el evento de suscripción de un Protocolo de incorporación al Mercado Común del Sur (Mercosur), por parte de los países miembros de la CAN plantea la necesidad de examinar la figura de la doble pertenencia. En este sentido y para el caso Boliviano, al adherirse a un sistema ya constituido, tendrá que adecuar algunas de sus normas, así como el Mercosur tendrá también que flexibilizar su normativa, especialmente para garantizar el trato especial diferenciado y de nación más favorecida que tiene en la CAN, como mecanismo para afrontar las asimetrías Comunidad Andina (2012, 9 de diciembre).

¹⁵³ Después de cuarenta años de existencia de la CAN, los compromisos asumidos en el marco de la integración quedan supeditados a la voluntad política. Al respecto García señala: *“al repasar la historia de los procesos de integración en América Latina, sale a relucir esta falta de compromiso en la gran diversidad de razones y protestos que esgrimen los países para establecer cláusulas de excepcionalidad y salvaguardas para faltar a los términos y compromisos de la integración. En el fondo no es clara la existencia de un proyecto compartido de integración”* (García, 2007, p.7).

¹⁵⁴ Este obstáculo al proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial también lo corrobora el Profesor Vieira para quien los Estados andinos no han tomado conciencia de la necesidad de transferir competencias a órganos supranacionales, ya que estos continúan asignado prioridad a los intereses estatales y no a la integración (Vieira, 2008)

¹⁵⁵ Al respecto, es importante anotar lo dispuesto por el profesor Argentino Caetano: *“...Aquí radica a nuestro juicio el factor clave en la discusión del formato institucional de todo proceso de integración regional, de la índole que sea: La capacidad y disposición de los Estados partes de delegar soberanía efectiva, poder decisional en organizaciones representativas de la pertenencia regional y supranacional. Este es el verdadero centro del debate de toda formulación institucional efectivamente integracionista. Reiteramos que no se trata de una sustitución rígida y voluntarista desde formatos netamente intergubernamentales a ingenierías supranacionales más o menos puras. Esa visión además de inviable y utópica, resulta a menudo inconveniente y voluntarista”* (Caetano, 2010, p. 78)

¹⁵⁶ Si quisiéramos sintetizar los principales obstáculos que no permiten la eficacia de las políticas de la CAN en el marco de las entidades territoriales descentralizadas, podemos decir que éstos se circunscriben en un déficit de coordinación, de control y de comunicación (Morata, 1987).

entidades territoriales (o sus homólogos) con los intereses nacionales y supranacionales. Por ello es que generalmente, en los procesos de integración más avanzados, las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes, por el contrario, dichas competencias, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Marcelli, 2008). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que los Estados andinos en el marco de la CAN se comportan en su gestión bajo concepciones nacionales, ajustadas a sus prioridades locales, y como consecuencia de ello, sacrifican los propósitos del proceso andino de integración, cuales son *“el de trabajar de manera conjunta, comunitaria y solidaria en la definición y acatamiento de las normas supranacionales que reflejen los distintos intereses de quienes participan de tal proceso integracionista”* (Vieira, p.127, 2008).

La escasa voluntad política de los Estados que conforman a la CAN de promover y fortalecer el proceso andino de integración, se evidencia también por la ineficacia de las reuniones sectoriales ordenadas por la Comisión Andina a nivel ministerial. Si bien la CAN mediante Decisión 304, regulo las Reuniones Sectoriales de la Comisión a nivel Ministerial y en este sentido, a través de su artículo 5º estableció que *“las reuniones de Ministros Sectoriales estarán integradas por los Ministros competentes de conformidad con la naturaleza de los temas que hubieren motivado la convocatoria y de los representantes Alternos en la Comisión¹⁵⁷”*, dichas reuniones no han producido los efectos deseados, entre otros aspectos, porque la opinión de los respectivos ministros en las citadas reuniones no producen efectos vinculantes, por la inexistencia de sanciones por inasistencia a las respectivas reuniones, y por la ausencia de mecanismos claros que permitan la participación de la población andina en las mencionadas sesiones. A lo dispuesto anteriormente es importante sumar el hecho de la insuficiencia del número anual de reuniones de los órganos e instituciones de la CAN y de los comités, grupos y consejos. El Derecho Derivado Andino consagra la necesidad de que los representantes del gobierno nacional coordinen actividades en el ámbito propio de la educación, del transporte, del turismo, del medio ambiente y de la salud con otros gobiernos andinos y con los respectivos representantes de la CAN. Para el efecto, el Derecho Derivado comunitario establece como promedio una (1) sola reunión en el año para cumplir con la citada tarea. Al respecto consideramos que dicho número de reuniones es insuficiente ante las

¹⁵⁷ El artículo 6º de la Decisión 304 de la CAN prevé que *“Corresponde a las reuniones de Ministros Sectoriales: a) Analizar los temas que la Comisión someta a su consideración y plantear los procedimientos y acciones que consideren indispensables para llevarlos a cabo. b) Preparar y proponer posiciones y acciones sobre asuntos diferentes de los encomendados por la Comisión, siempre y cuando haya unanimidad de los Ministros o sus representantes en tratar el asunto no incluido en la convocatoria. c) Analizar los documentos que prepare la Junta sobre temas técnicos de competencia de la respectiva reunión y presentar a la Comisión sus conclusiones y recomendaciones sobre los mismos, adjuntando si fuere el caso los respectivos proyectos de decisión.”*

complejidades que demandan los servicios públicos de educación, transporte, del turismo, medio ambiente y salud en los Estados Andinos¹⁵⁸.

Ahora bien, *“la supranacionalidad en la Comunidad Andina (CAN) supone autonomía e independencia de los órganos comunitarios que conforman al Sistema Andino de Integración, lo que implica que los mismos no deban obedecer instrucciones, ni responder ante los gobiernos de los Estados miembros”* (Magilevich A, 1972, p. 19). Para el efecto, se entiende por autonomía *“la necesidad de que cada órgano pueda disponer y hacer uso de los procedimientos y criterios de actuación que considere oportunos y convenientes, así como de los medios humanos, materiales y jurídicos necesarios para el adecuado cumplimiento de su función, sin que su funcionamiento pueda verse condicionado, perturbado o influido por factores ajenos a su propia voluntad”*¹⁵⁹ (Quindimil, 2006, p.148). En este orden de ideas, uno de los grandes obstáculos de la integración andina en el marco de la descentralización territorial es el desconocimiento del principio de autonomía e independencia que debe orientar el marco institucional de cualquier proceso de integración. Lo anterior, entre otros aspectos, a la inexistencia de un presupuesto comunitario¹⁶⁰, circunstancia que permite que la subsistencia económica de dicha organización dependa directamente del presupuesto de cada Gobierno andino, lo cual genera consecuencias desfavorables en las actividades transportista, ambiental, turística, educativa y de salud, las cuales requieren recursos económicos para gestionar proyectos conjuntos entre la CAN y las entidades territoriales descentralizadas¹⁶¹; también por la forma de designación de quienes lideran a los órganos comunitarios andinos, ya que estos son designados directamente por los gobiernos andinos, sin participación alguna de otros órganos e instituciones del SAI; por el poder supremo de dirección del Consejo Andino de

¹⁵⁸ Lo dispuesto se corrobora con las siguientes Decisiones de la CAN: La Decisión 592, la cual prevé en el artículo 6: *“El Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social se reunirá al menos una vez al año, a convocatoria del Ministro que lo presida según el sistema rotativo en uso en la Comunidad Andina, o a solicitud de la Secretaría General”*. La Decisión 583, por la cual se crea el Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social (CAASS), prevé en su artículo 11 que *“el Comité se reunirá al menos una vez por año, o cuando lo solicite su Presidencia, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo o, por lo menos, dos Países Miembros.”* La Decisión 463, por la cual se crea el Comité Andino de Autoridades de Turismo (CAATUR), el cual es un Organismo Técnico Asesor de la Secretaría General, conformado por representantes de los organismos nacionales responsables del turismo de cada País Miembro; prevé que el CAATUR se reunirá por lo menos dos veces al año. La Decisión 585, por la cual se crea el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, prevé en el artículo 6º que *“el Consejo Consultivo se reunirá al menos una vez al año de manera ordinaria y, de manera extraordinaria, las veces que sea necesario, por solicitud de su Presidente o de al menos tres representados en el Consejo Consultivo”*.

¹⁵⁹ En aras de garantizar la referenciada autonomía, la Comunidad Andina tiene personalidad jurídica, lo que indica que los Estados miembros han querido proporcionarle la posibilidad de actuar como unidad en el tráfico jurídico internacional y de ser titular de derechos y obligaciones en el ámbito del Derecho internacional. La noción de personalidad internacional exige el cumplimiento de ciertos requisitos: a) autogobierno, y, por tanto, una autonomía sustancial respecto de otras personas de Derecho internacional, en especial, Estados soberanos, b) competencia territorial; c) potestad del imperio respecto de otros sujetos territorialmente individualizables; d) desarrollo de relaciones internacionales de una manera autónoma (Maside, 1992).

¹⁶⁰ Al respecto es importante anotar que el artículo 28 del Protocolo de Trujillo prevé como sanción irrisoria a los países miembros cuando incurren en mora por el pago de la cuota comunitaria la siguiente: *“Artículo 28.- El País Miembro que incurriere en un retraso mayor a cuatro trimestres en el pago de sus contribuciones corrientes a la Secretaría General o al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, no podrá ejercer el derecho a voto en la Comisión hasta tanto regularice su situación. En tal caso el quórum de asistencia y votación se computará conforme al número de países aportantes”*.

¹⁶¹ Mediante la Decisión 463 de la CAN, por la cual se estableció el Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo en la CAN; en su artículo 9 se previó que: *“De conformidad con sus legislaciones internas, los países miembros podrán establecer mecanismos fiscales, financieros y administrativos para apoyar la efectiva ejecución de proyectos de interés comunitario.”* Al verificar el marco normativo de la prestación del servicio de turismo se puede

Ministros de Relaciones Exteriores, el cual hasta la fecha no cuenta con la participación de órganos comunitarios como el Parlamento Andino, quien para efectos del proceso andino de integración es el único órgano que obra con legitimidad para dicho proceso.

De otro lado, obstáculo de importancia que afecta la relación integración andina y descentralización territorial, es la ausencia de legitimidad del proceso andino de integración. El proceso andino de integración evidencia deslegitimización frente al pueblo andino. *“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. El ciudadano andino, en general, no tiene conocimiento sobre la razón de ser de la CAN¹⁶², y en especial de su papel en los marcos internacional e interno de los países miembros. En un estudio adelantado por el Parlamento Andino sobre la reforma institucional a la CAN, se señala que la escasa participación de la sociedad civil en el proceso andino tiene que ver con el tipo de participación implementada en la Comunidad Andina, el cual enfatiza en “las formas y las normas”, pero no en un verdadero proceso de participación ciudadana. *“Lo anterior ha generado que sus políticas se basen en meras declaraciones programáticas, generando respuestas tardías y claramente insuficientes a los problemas socio económicos de los ciudadanos andinos”* (Secretaría General del Parlamento Andino, 2007, p. 58). La citada ilegitimidad obedece a los siguientes factores:

✓ **Déficit Democrático:** Se observa que los actuales procesos de integración adolecen de un déficit democrático de grandes dimensiones, causado principalmente por la limitada participación o marginalización de la ciudadanía y por el protagonismo excluyente de los actores gubernamentales de la integración¹⁶³ en la

constatar que hasta la fecha no existen mecanismos fiscales, financieros y administrativos para apoyar la efectiva ejecución de proyectos de interés comunitario en el marco de la actividad de turismo. Lo anterior entre otras causas, por la ausencia de un presupuesto comunitario.

¹⁶² Al respecto, la CAN mediante Decisión 739 regulo los servicios de comunicación para la difusión de la integración andina; considerando que la afirmación de la identidad cultural y la formación de valores ciudadanos para la integración andina, así como la participación plena del habitante en el proceso subregional, constituyen objetivos de desarrollo social de la población andina previstos en el Acuerdo de Cartagena. En este sentido, y de conformidad con el artículo 1° de la citada Decisión, la CAN determino la necesidad de promover la difusión de la riqueza y diversidad del patrimonio cultural y natural de la Subregión así como del desarrollo del proceso andino de integración, a través de la utilización de medios de información y de las nuevas tecnologías de Comunicación, en especial, mediante las siguientes herramientas: El Sitio Oficial de Internet de la CAN; el portal cultural andino; la biblioteca digital andina; TVCAN, televisión por Internet de la CAN; RadioCAN, radio por internet de la CAN; La producción audiovisual de programas para televisión, radio, Internet; y, el uso intensivo de redes sociales virtuales.

¹⁶³ Si se quisieran sintetizar las principales causas del déficit democrático de la Comunidad Andina, se podrían mencionar las siguientes: a) Existencia en los países andinos de regímenes presidenciales con fuertes poderes del Ejecutivo, lo cual ha generado que dichos poderes jueguen un rol determinante en el proceso de integración andina, dando lugar a que los Ejecutivos de los Estados Andinos, absorban todas las atribuciones de gestión del proceso de integración andino, ejerciéndolas en virtud de su competencia de manejar las relaciones internacionales. b) El proceso de integración andino se constituye como una decisión de política exterior que opera sin consulta de la ciudadanía; lo que implica que la transferencia de poder que lleva este proceso, se efectúa sin participación ciudadana. Lo anterior obedece a que se ha considerado que los procesos de integración son procesos políticos y como consecuencia de ello, se desarrollan, se estacan o se revierten por decisión de los gobiernos. Es en el citado contexto que se ha afirmado que la integración *“es un conjunto de decisiones políticas realizadas por aquellos que tienen autoridad para obligar a los Estados; esto es, en elites estratégicas nacionales, que cambian en la medida en que cambien los gobiernos”* (Guerra, 1997, p.p. 109 y 124). Al respecto, si bien es evidente que la política exterior es un campo de acción exclusivo de los gobiernos de cada Estado; en el proceso de integración andino, es primordial dar respuesta a la necesidad de creación de espacios institucionales de participación democrática que acompañen la cesión de poder soberano de decisión de los Estados; de lo contrario dicho proceso

formulación de la direccionalidad, orientación y liderazgo (Grandi, 1997). Lo anterior no resulta extraño al proceso de integración andino, cuya legitimidad está seriamente cuestionada por el déficit democrático que dicho proceso evidencia, esto es, por *“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). Es por lo anterior que es necesaria la involución del proceso, esto es, *“que lo que nació en principio como una iniciativa de gobierno, de arriba hacia abajo y cargado de alta voluntad política, se transforme posteriormente en una iniciativa sentida por la sociedad”* (Universidad San Buenaventura, 2009, p. 297).

El déficit democrático en el proceso andino de integración, se refleja en la inexistencia de espacios deliberativos democráticos, aspecto que no permite la participación activa de los organismos del SAI en el proceso y mucho menos del pueblo andino. Otra de las manifestaciones del Déficit Democrático que padece el proceso andino de integración radica en la concentración de poder en los órganos intergubernamentales del SAI (Consejo Presidencial Andino y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores) y en la reducción de funciones y autonomía de los órganos de carácter comunitario (Parlamento Andino y Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), muestra de ello, es que el Parlamento Andino, en la práctica, a pesar de ser el órgano encargado de generar el involucramiento de la sociedad civil a la integración andina, en la práctica, tiene una función básicamente declarativa y deliberativa sin ningún poder decisorio y de carácter realmente vinculante, a pesar de que normativamente está tipificado como un órgano comunitario, y como consecuencia de ello, con capacidad, en principio, para emitir decisiones comunitarias, con carácter vinculante en la subregión.

✓ *Insuficiencia de papel del Parlamento Andino:* En los procesos de integración existen instancias que tienen por principio constitutivo la representación ciudadana, como es el caso de los Parlamentos; en ellos se concentra el principio de delegación (representación) de la voluntad popular de cara a la elaboración de políticas comunes a todos los Estados que ceden el ejercicio de parte de la soberanía frente a un esquema de integración. Para efectos del proceso andino de integración existe el Parlamento Andino¹⁶⁴. A pesar de que

no producirá los efectos deseados.

¹⁶⁴ Debemos considerar la enorme diferencia que para la democracia implica que el parlamento regional sea o no sea de carácter supranacional. Así si el órgano parlamentario se establece como un foro en el que cada integrante está llamado a representar los intereses de los ciudadanos nacionales del país al que pertenece, tendremos una representación democrática nacional dentro de un esquema regional que, si bien puede servir para defender los intereses de los diferentes grupos al interior de los países miembros, difícilmente podrá conciliar la defensa de intereses comunes de las diferentes sociedades nacionales que se verán afectadas con frecuencia de manera similar por los desarrollos del proceso de integración. Por contraste si el órgano parlamentario recibe el mandato de actuar como un organismo supranacional, en representación del conjunto de sociedades nacionales y no de los individuos de uno u otro Estado, la democracia puede verse fortalecida en el nivel regional, en la medida en que los parlamentos podrán articular de manera más fácil los intereses afines de diferentes sectores sociales de los diferentes países, pues su mandato supranacional los obliga a consultar las realidades del conjunto de Estados y no de uno solo (Prieto G & Otro, 2008, p.37).

dicha Organización debe cumplir su función de representante de la voluntad popular; no se encuentra dotada de las competencias adecuadas para el ejercicio eficaz de esa representación. Es en el citado contexto, en el que resulta procedente afirmar que el Parlamento Andino carece de una legitimidad democrática por cuanto en la práctica, no está debidamente garantizada su participación en el SAI; adicionalmente porque tampoco se encuentra garantizada la participación del pueblo andino en el desarrollo del proceso andino de integración, puesto que carece de una ciudadanía común. Todo lo anterior se reafirma con la inexistencia de un vínculo jurídico de pertenencia del pueblo andino frente a la CAN (Insignares, 2009). Para efectos del proceso andino de integración, el Parlamento Andino, en la actualidad es un foro en el que sus integrantes representan los intereses nacionales de los Estados al que pertenecen. Lo anterior obedece fundamentalmente a la inexistencia de un Régimen Electoral Uniforme dentro del proceso de integración andino. Para el efecto es importante no olvidar que de conformidad con el Tratado de Elecciones Directas Universales de Parlamentarios Andinos, es obligación de los Estados integrantes de la Comunidad, gestionar un Régimen Electoral Uniforme, para lo cual mientras se establezca el referenciado régimen, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral interna de cada Estado. A la fecha no se ha expedido dicho Régimen, motivo cual los Parlamentarios Andinos, son elegidos por cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina.

Ahora bien, al verificar el ordenamiento Jurídico Andino se puede constatar una ausencia de calificación de la naturaleza de las competencias de la CAN, esto es, existe una ausencia de tipificación de competencias comunitarias exclusivas, compartidas y complementarias. En este sentido, resulta procedente afirmar que en el proceso andino de integración se observa la inexistencia de un catálogo claro de competencias de la CAN en el marco de las competencias descentralizadas territorialmente. Dicha circunstancia genera ambigüedad en las tareas que debe gestionar la CAN y el sistema de organización descentralizado en las competencias concurrentes. Para el efecto, es pertinente anotar que la distribución de competencias de los Estados miembros en un proceso de integración permite, al menos desde un plano teórico, la configuración de competencias excluyentes, concurrentes y compartidas. Desde una perspectiva jurídica, las competencias exclusivas determinan poderes normativos exclusivos de la organización internacional supranacional; las competencias compartidas implican la atribución de la citada organización para emitir legislación comunitaria que establezca directrices que los Estados miembros deben adoptar en sus ordenamientos jurídicos; y las competencias complementarias, determinan la posibilidad de intervención normativa del proceso de

integración sólo para complementar las competencias de los estados miembros, quienes mantienen la capacidad de aplicar la legislación ordinaria (Maside, 1992).

Otro de los factores que obstaculizan la adecuada relación entre descentralización territorial e integración andina, es la desinstitucionalización del proceso andino de integración. La mera pertenencia al SAI 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 SAI debe integrar una unidad de acción coherente que respete y de cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Ordenamiento Jurídico 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 SAI no evidencia la efectividad del referenciado principio de unidad por la desarticulación, ineficacia y no coordinación de los órganos e instituciones que lo conforman. Lo dispuesto anteriormente, se evidencia en los aspectos que a continuación se proceden a relacionar: i) No acatamiento de los fallos de los órganos del SAI, por la prioridad asignada a las consideraciones locales o internas de los países sobre los intereses comunitarios; ii) Por el énfasis dado en la estructura institucional de la CAN a las actividades adelantadas por entes ejecutivos, como los Ministerios de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General de la Comunidad Andina; iii) Por la inexistencia de políticas de coordinación de los órganos e instituciones del SAI en el marco del proceso andino integración; iv) Por la ausencia de una única agenda que direcciona el proceso andino de integración; ya que actualmente, el proceso andino de integración no ofrece una agenda propia, ello genera 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 (CAN) y de cada organismo e institución que conforma el Sistema Andino de Integración (SAI), *“las cuales no son consensuadas entre los órganos e instituciones del mencionado Sistema y menos entre los países miembros y la población andina”* (Arancibia, 2001, p.19).

Ahora bien, hoy debe entenderse como cometido estatal fundamental el desarrollo integral del Estado, para cuya satisfacción plena debe imponerse, de manera gradual y racional, una verdadera política de planificación (Herrera, 2001). En este orden de ideas, el proceso andino de integración permite la armonización de políticas

jurídicas, sociales y económicas de los Estados miembros con la CAN. En este sentido, el Artículo 54 del Protocolo de Trujillo prevé que los países miembros coordinarán sus planes de desarrollo en sectores específicos y armonizarán gradualmente sus políticas económicas y sociales con la mira de llegar al desarrollo integrado del área, mediante acciones planificadas. A pesar de la claridad de dicha norma internacional, hasta la fecha, se observa desarticulación entre el contenido de los planes de desarrollo de los gobiernos nacional, departamental y municipal; y las políticas del proceso andino de integración. En otras palabras, es evidente la falta de contextualización de los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el proceso andino de integración¹⁶⁵. El citado obstáculo obedece fundamentalmente a la distancia que existe entre la CAN y los centros de planificación y ejecución de medidas nacionales. Dicho aspecto se corrobora con el hecho de que al verificar el contenido de las Decisiones y Resoluciones de la CAN, las entidades territoriales no participan en el proceso de formulación de las políticas de planificación y de ejecución de medidas.

La no importancia del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales en la CAN, es otro de los obstáculos de la relación integración andina y descentralización territorial. Lo anterior en razón a que a pesar de su significativa importancia para consolidar la relación entre la descentralización territorial y la integración andina, debería de ostentar de cierta autonomía en las funciones que le corresponda realizar (Pacheco, 2010); y adicionalmente, de algún nivel de decisión sobre las políticas generales de integración que éste emita. Para el efecto, es pertinente no olvidar la no vinculatoriedad de las Decisiones del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Dicho Consejo tiene la atribución de emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión Andina o la Secretaría General de la CAN, sobre los temas del proceso de integración vinculados al interés local y participa con derecho a voz en las reuniones de los órganos del SAI; pero sus pronunciamientos se circunscriben a opiniones y acuerdos (Comunidad Andina, 2012). De otro lado, se observa inoperatividad del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Si bien el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales es la institución consultiva del SAI, orientada a impulsar acciones para fortalecer las ciudades y los gobiernos locales como actores de la integración; desafortunadamente éste se reúne para cumplir con la citada actividad, al menos una vez al año de manera ordinaria y, de manera extraordinaria, las veces que sea necesario, por solicitud de su presidente o de al menos tres representantes de este Consejo Consultivo (Comunidad Andina, 2012). Se considera que dicho número de reuniones es insuficiente atendiendo las complejidades de las tareas que le han sido asignadas.

¹⁶⁵ Al respecto, es pertinente anotar que los municipios, como núcleo básico de la organización territorial colombiana, no pueden permanecer ausentes del proceso andino de integración, ya que en estos, se encuentra la mayor repercusión las medidas de la CAN (Mengo & Pizarro, 2010).

Las armonizaciones legislativas son importantes en el marco del proceso de integración andino, entre otras causas por la creciente complejidad del ordenamiento jurídico de los países miembros¹⁶⁶, la escasa calidad de las legislaciones, la aceleración de los cambios sociales en un contexto globalizado y en permanente transformación, lo cual mantiene el problema de la indeterminación o incertidumbre del Derecho entre las preocupaciones más destacadas de los operadores jurídicos y económicos (Menéndez, 2006). El Derecho Comunitario puede generar un efecto armonizador de las legislaciones nacionales en aquellas materias amparadas por el sistema de la integración. *“En este caso el Derecho Nacional continúa existiendo pero debe modificarse en función de las exigencias impuestas por el derecho comunitario, de manera que los diversos sistemas jurídicos nacionales presenten entre ellos un cierto grado de homogeneidad determinada por unas finalidades comunes”* (Sobrinó, 1996, p.p. 18-19). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el proceso andino de integración aun no ha desarrollado propuesta alguna de armonización legislativa en el marco de las actividades transportista, ambiental, turística, educativa y de salud, lo cual se configura en un obstáculo de orden jurídico importante de la integración andina frente a la descentralización territorial. Lo anterior a pesar de la existencia de algunas Decisiones de la CAN que ordenan iniciar el proceso de armonización legislativa¹⁶⁷.

Manteniendo el hilo conductor de la temática que estamos analizando, es pertinente anotar que la Constitución colombiana dificulta el avance del proceso andino de integración, y como consecuencia de ello, obstaculiza la relación integración andina y descentralización. El concepto de integración constituye un desafío constante a las funciones clásicas del Derecho Constitucional (Chofre, 2007). Lo anterior en razón a que el Derecho Comunitario Andino como orden jurídico autónomo, dotado de efecto directo y supremacía, sobre el Ordenamiento Nacional, en modo alguno provoca conflictos y problemas de coordinación con la Carta Política.

¹⁶⁶ Para el efecto, es importante anotar que si bien el Derecho Comunitario y el Derecho Interno coexisten en un mismo territorio, suelen recaer sobre los mismos destinatarios y regulan las materias que los respectivos ordenamientos jurídicos se han reservado; lo que evidencia una yuxtaposición normativa que debe ser coordinada; es de relevancia anotar, que el Derecho comunitario no llega a confundirse con las normas del Derecho Interno, como quiera que existe una "autonomía recíproca" entre la fuente normativa de la organización internacional y la de Derecho Interno de los países miembros, la cual se manifiesta en que estos Ordenamientos Jurídicos no pueden derogarse el uno al otro. Para el efecto, en caso de contradicción, se aplica el principio de la primacía del Derecho Comunitario Andino sobre el Derecho Interno. Lo anterior genera como consecuencia una importante incidencia del Derecho Comunitario sobre los ordenamientos nacionales, que además de manifestarse con la primacía del Derecho Comunitario, puede manifestarse en la función armonizadora legislativa (Sobrinó, 1996).

¹⁶⁷ La Decisión 463 de la CAN es clara en ordenar a los Estados miembros la creación de propuestas de armonización legislativa en el marco de la actividad turística. Para el efecto, la citada Decisión dispone: *“Eliminar las restricciones y obstáculos a los servicios y prestadores de servicios turísticos y propiciar la armonización de las normas necesarias para la conformación del mercado común andino de turismo”*. De otro lado, el proceso andino de integración aun no ha desarrollado propuesta alguna de armonización legislativa en el marco de la actividad transportista; a pesar de que el derecho derivado comunitario lo permite y lo ordena. Para el efecto, la Decisión 434 de la CAN prevé que el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT), tendrá como atribuciones propiciar el cumplimiento y la armonización por parte de los Países Miembros de los compromisos asumidos en foros internacionales, en particular los acuerdos y resoluciones emanados de las reuniones de los Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas del Grupo Andino, y los de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; y a la vez la atribución de procurar la armonización de las normas y reglamentos técnicos relativos al tránsito y al transporte internacional por carretera de los Países Miembros y, en consecuencia, sugerir a la Secretaría General las normas andinas que considere convenientes, así como evaluar y controlar su cumplimiento en el ámbito nacional.

La Constitución Política colombiana contempla dentro de su normativa aspectos que en general, favorecen la posibilidad de pertenecer a esquemas de integración y de formar parte de órganos supranacionales. Para el efecto, desde el preámbulo de la misma se manifiesta que: *"El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Carta Política de Colombia"*. De la misma manera en el artículo 9 párrafo segundo orienta su política exterior *"hacia la integración latinoamericana y del Caribe"*. En lo referente a las funciones específicas del Congreso, el artículo 150 numeral 16 establece la facultad de delegar ciertas competencias cuyo objetivo sea la integración, al manifestar: *"Aprobar e improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones que tengan por objeto consolidar la integración económica con otros Estados"*. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el artículo 227 de la ley fundamental colombiana ratifica su postura integracionista, al proponer en su última parte que: *"La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano"*. Adicionalmente, prevé que *"el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones"*. A pesar de dicho marco normativo constitucional, la carta política colombiana es obstáculo para el avance del proceso de integración andina, por los factores que a continuación se proceden a desarrollar:

✓ *Ausencia de Disposiciones Constitucionales que Reconozcan la Supremacía del Ordenamiento Jurídico Andino Derivado:* Al verificar el contenido de la Constitución colombiana, se puede constatar que la misma no establece clara y expresamente la eficacia plena del ordenamiento jurídico andino derivado. Si bien la Corte Constitucional colombiana ha manifestado el carácter prevalente y de supremacía del Derecho Comunitario Derivado, ello no es suficiente para lograr una verdadera supremacía y prevalencia de dicho Ordenamiento Jurídico. De hecho, parte de la Doctrina, ha considerado la necesidad de reformas constitucionales, previendo la supremacía del Derecho de la Integración Derivado, sobre el Derecho Interno (Tremolada, 2006).

Lo anterior genera ambigüedad en la solución de conflictos jurídicos entre el Derecho Comunitario Andino y el Derecho Constitucional. Sí bien la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, dispone en sus artículos 25 que *«todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe»*; y en el artículo 27

inciso 1°, que *«una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho Interno como justificación del incumplimiento de un tratado»*; se considera que a pesar de la claridad de la citada normatividad, la misma, no resuelve problemas jurídicos propios de la contradicción que pueda evidenciar el Derecho Comunitario Andino con la Carta Política colombiana o con normas que ostenten casi el mismo nivel de jerarquía que la Constitución; como por ejemplo con leyes orgánicas o leyes estatutarias. La Constitución colombiana no contiene un enunciado normativo que afirme de forma conclusiva la primacía de las normas constitucionales nacionales sobre las normas comunitarias; a pesar de establecer normas que permiten la apertura del ordenamiento nacional a la integración supranacional, lo que proyecta una larga sombra de duda sobre la primacía de las normas constitucionales nacionales sobre las normas comunitarias (Menéndez, 2007). Para el efecto, es pertinente anotar que con la Carta Política de 1991, se consagro como principio fundamental, la prevalencia de la norma constitucional sobre las normas del derecho internacional y en este sentido, el artículo 4º de dicha normatividad dispone que *“la Constitución es norma de normas”* y que *“en todo caso de incompatibilidad de la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales”*. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana mediante sentencia C-400 de 1998 y cuyo Magistrado Ponente fue Alejandro Martínez Caballero; por la cual se declaro la exequibilidad de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales; se reitero el valor prevalente de la Constitución, indicando clara y expresamente, dos excepciones al particular: 1) Tratados que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción, los cuales se integran al bloque de constitucionalidad y 2) Tratados de límites fronterizos, esto último, en aras de mantener la convivencia del Estado colombiano en paz y como quiera que dichos Tratados regulan uno de los elementos del Estado. En este orden de ideas, la jurisprudencia de la mencionada Corte Constitucional, ha reiterado que en el derecho interno, los tratados internacionales no prevalecen sobre la constitución (...). Sin embargo, es pertinente anotar que existe en la actualidad una tercera excepción, atendiendo al contenido del artículo 93 de la Constitución colombiana, pues por vía jurisprudencial la Corte ha abierto camino a la tesis según la cual el derecho emanado de los organismos supranacionales de integración andina prevalecen sobre el orden interno (Ramírez, 2008). Así pues, en sentencias C-231 de 1997 y C- 227 de 1999, MP Eduardo Cifuentes Muños, se considero que el derecho comunitario, como consecuencia de su característica de normatividad supranacional, prevalece en el orden interno; sin establecer claramente si dicha prevalencia también implica la prevalencia del Derecho Andino de la Integración sobre el Derecho Constitucional.

Ahora bien, sí de lo que se trata es de anteponer la primacía del Derecho Andino de la Integración, a la Constitución colombiana, hay que decir que ello sencillamente no resulta de recibo, en razón a que la Constitución colombiana se aplica en los ámbitos que siguen siendo competencia del Estado miembro, pero en los ámbitos atribuidos a la Integración Andina, en este último evento, se aplica el Derecho Andino en toda su plenitud y el Estado no puede invocar la Constitución para impedir los efectos de la norma comunitaria andina (Plata, 2009) y además porque a pesar de la ausencia de técnica normativa en las normas constitucionales relacionadas con el proceso andino de integración, la Constitución colombiana es fundamento de la validez y aplicabilidad del Derecho comunitario sobre el territorio del Estado. Para el efecto, consideramos la plena autonomía del Derecho Andino de la Integración y del Derecho Constitucional, lo que implica que en el territorio colombiano serán aplicables simultáneamente dos ordenamientos plenamente autónomos: el comunitario y el constitucional (Menéndez, 2007). De lo contrario estaríamos configurando una doble soberanía, lo cual en nuestro criterio desborda la naturaleza jurídica de dicho concepto¹⁶⁸.

✓ *Omisión en el proceso de transformación de norma internacional a norma comunitaria del Derecho Comunitario Originario:* El Derecho Constitucional colombiano ha asumido como presupuesto para la vigencia del Derecho Internacional, que los Tratados que se suscriban deberán ser recepcionados por ley para que produzcan los efectos deseados. Lo anterior también resulta aplicable a los Tratados, Acuerdos y Protocolos que conforman el Ordenamiento Jurídico Andino (Insignares, 2007). Al respecto, se considera, que los Tratados Constitutivos de todo proceso de integración requieren de un proceso de transformación, en el que las normas contenidas en dichos Tratados no se rija por normas y principios internacionales, sino por principios propios e independientes que permitan el desarrollo adecuado de las finalidades propuestas por los Estados miembros

¹⁶⁸ En todo caso, y apelando a lo dispuesto por la Doctrina de la Unión Europea, a continuación procederemos a establecer los principales fundamentos que la Doctrina ha desarrollado para justificar la prevalencia del Derecho Constitucional o del Derecho Andino de la Integración, frente a conflictos que se puedan evidenciar en los mismos: I) La tesis de la prioridad jurídico-formal del derecho constitucional: Esta tesis afirma que el Derecho Constitucional ha de primar sobre el Derecho Comunitario dado que una buena parte de las normas del derecho comunitario presuponen para su eficacia, la previa existencia de normas constitucionales; es por ello que si bien los tratados internacionales son los que dan inicio a la integración de los Estados, los mismos se estructuran con apoyo en las Constituciones Nacionales de los Estados Miembros. Dicha tesis fundamenta la prevalencia del Derecho Constitucional considerando que el Derecho Comunitario es el fruto de la voluntad concordante de los Estados Miembros fundadores expresada de conformidad con las exigencias de cada una de las normas constitucionales. Lo dispuesto, permite afirmar que para esta teoría, la reconstrucción de la cadena de validez de cualquier norma comunitaria se retrotrae a las normas constitucionales nacionales en aplicación de las cuales se aprobaron las correspondientes leyes nacionales mediante las que se ratificaban los tratados que conforman el ordenamiento jurídico andino. Otro fundamento de la tesis en análisis, lo constituye la legitimidad democrática de la Constitución Política, la cual es más intensa que la del derecho comunitario, en razón a que las cartas políticas están respaldado por la más alta de las legitimidades democráticas (Menéndez, 2007). II) La Tesis de la prioridad jurídico-formal del derecho comunitario: La teoría en análisis establece que el reconocimiento del efecto directo de las normas comunitarias, presupone la primacía de la norma comunitaria sobre la constitucional, (Menéndez, 2007). La citada tesis se sustenta en la interpretación sistemática del Acuerdo de Cartagena, y en este sentido prevé que los Estados Miembros, de conformidad con el Acuerdo de Cartagena y demás protocolos que lo han reformado, adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del citado Acuerdo y que los Estados Miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Acuerdo de Cartagena. De esta norma se deriva una obligación de «lealtad constitucional» por parte de los Estados Miembros hacia la CAN, que se concreta mediante el cumplimiento de principios básicos del derecho comunitario que «condicionan» la adquisición y mantenimiento de la condición de Estado Miembro. De ello se deriva la primacía lógica de los principios básicos del derecho comunitario sobre el derecho constitucional nacional, en la medida que su cumplimiento viene exigido por el ordenamiento jurídico andino y su incumplimiento puede dar lugar a la pérdida de la condición e identidad de Estado Miembro.

(Diez-Hochleitner, 1998). La ausencia de principios propios orientadores que orienten el proceso de recepción del Derecho Originario Comunitario Andino al Derecho Interno, ha generado como consecuencia que 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; por tanto se debe negar que la fuerza vinculante de aquellos tratados sea mayor¹⁶⁹.

✓ *La ausencia de claridad de las normas constitucionales para el ejercicio de competencias soberanas colombianas por parte de la CAN:* De la lectura del articulado de la Constitución colombiana no se permite concluir que mediante una cláusula general de competencia se permita de manera clara y expresa la cesión del ejercicio de competencias soberanas. En este sentido, es de relevancia anotar que para que el Estado pueda ceder parte del ejercicio de su soberanía es necesario un claro soporte constitucional para que se configure la soberanía comunitaria (Palomares, 2006). La Carta Política colombiana no prevé que la CAN tenga la capacidad autónoma para decidir sobre su propio futuro y ello se evidencia por la ausencia de normas constitucionales que establezcan el ejercicio autónomo y con independencia de las competencias que el Estado colombiano le ha transferido a la CAN. En concordancia con lo dispuesto anteriormente; de la lectura de la normatividad constitucional colombiana, en lo relacionado al ejercicio de las competencias que Colombia ha transferido a la CAN, se puede constatar que las mismas se constituyen en normas abiertas, y a veces ambiguas, como quiera que las mismas no determinan específicamente qué temas y subtemas puntuales son los que pueden ser gestionados por la Comunidad Andina y los criterios fácticos y en tiempo, para el desarrollo de las mismas.

✓ *Inexistencia de normas constitucionales en la Carta Política que permitan dinamizar el Derecho Derivado Comunitario Andino:* El constitucionalismo ha sido incapaz de proyectarse en la esfera internacional (Campuzano, 2008) y ello se hace evidente cuando al verificar el contenido de la Carta Política colombiana, se puede constatar que no existen normas constitucionales que dinamicen el Derecho Derivado Comunitario Andino. Como consecuencia de lo anterior, no existen mecanismos constitucionales que permitan otorgar celeridad a la eficacia de las Decisiones y Resoluciones emitidas por la CAN.

¹⁶⁹ Lo anterior no acontece en la Unión Europea, pues para la jurisprudencia y la doctrina europea, los tratados que versan sobre el desarrollo de espacios regionales integrados, implican normas internacionales cuya naturaleza jurídica es diferentes a las del clásico Derecho Intencional (Diez -Hochleitner, 1998), pues ya no hacen parte de una estructura normativa guiada por los principios de buena fe y pacta sum servanda, sino que además de ello, son normas

4.- Los obstáculos de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración

La descentralización territorial colombiana comprende al proceso andino de integración como un fenómeno de carácter económico¹⁷⁰, visión que en nuestro criterio es limitada frente a la razón de ser del proceso andino de integración. Dicha visión se constituye en modo alguno, obstáculo al avance de la relación entre integración andina y descentralización territorial. A pesar de los avances, el proceso de integración andino no ha sido capaz de involucrarse eficazmente en aspectos de orden jurídico y político de los países miembros por la preocupación en la gestión de las políticas puramente económicas y comerciales. Dicha circunstancia no ha permitido hacer visible la realidad tan compleja de los países andinos (Pacheco, 2000). Para el efecto, es importante anotar que *“El proceso de integración andino se ha enfocado casi exclusivamente hasta ahora en el aspecto económico* (Prieto, 2009, p.5); abandonando la faceta política y jurídica; las cuales son antecedentes de relevancia para la efectividad para una verdadera integración económica.

Si quisiéramos sintetizar los principales obstáculos del proceso descentralizador territorial colombiano que afectan el avance del proceso andino de integración¹⁷¹, podemos mencionar en primer lugar, la consolidación de la preponderancia del ejecutivo, constituyéndose este como el agente principal y determinante del citado proceso (Grenfieth, 2010). En el Estado colombiano, además de una cultura centralista, se ha hecho evidente una inmensa tenaza legal e institucional para frenar la autonomía territorial y el aumento de acciones dirigidas a reducir los recursos disponibles en los territorios para poder cumplir las competencias asignadas (Verano, 2011). Existe consenso en cuanto a que la descentralización vive un momento crítico, marcado por el exceso de

con una fuerza coercitiva real respaldada en instituciones legítimamente constituidas (Palomares, 2008); aspectos que aun no se evidencian en el proceso andino de integración.

¹⁷⁰ En la actualidad la integración ha sido tipificada como un proceso multifacético, mediante el cual dos o más Estados van *“incrementando paulatinamente su cooperación económica y política (...) y al mismo tiempo van cediendo gradualmente sus atribuciones soberanas a un nivel supranacional de gobernabilidad con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo final de integrar sus economías, sus estados nacionales, sus sistemas sociales y culturales y sus mecanismos de defensa y seguridad, sin perder por ello su identidad nacional propia, maximizando los beneficios y minimizando los costos de la interdependencia y la globalización”* (Alzugaray, 2002). Es desde la citada perspectiva que la CAN, ha intentado plantear la integración en términos más amplios, que no se reducen estrictamente a lo económico, sino que abarcan la consecución de objetivos comunes en torno al ámbito político y jurídico.

¹⁷¹ En aras de determinar los obstáculos de la Descentralización Territorial en el marco del proceso andino de integración, resulta pertinente anotar como antecedente al tema en particular, lo dispuesto por el profesor Maldonado para quien *“la descentralización territorial en Colombia no está cumpliendo adecuadamente los objetivos para los que fue diseñada. De acuerdo con la Constitución y las leyes, los propósitos generales son: a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre, con lo cual la descentralización debe contribuir a la reducción de la pobreza medida por diferentes indicadores y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; c) Disminuir las desigualdades territoriales; d) Contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población; e) Mejorar y profundizar la democracia representativa y participativa...”* (Maldonado, 2011, p.22).

presidencialismo¹⁷², medidas recentralizadoras, debilidad institucional en la gestión territorial, lo cual erosiona de manera grave la credibilidad en el proceso descentralizador¹⁷³.

Lo anterior obedece entre otros aspectos, a la ausencia de claridad del modelo territorial adoptado. El modelo territorial colombiano es el resultante de una amalgama de expresiones poco definidas, que tiene mayor trascendencia escrita que práctica; puesto que el cambio propuesto dentro del texto constitucional no ha sido otro que seguir siendo gobernados por las mismas instituciones centralistas poco eficientes, incrementando la burocracia estatal, y limitando el desarrollo periférico (Eraso, 2004). Nuestra Constitución ha previsto un variado catálogo de entidades territoriales abigarrado, complejo y confuso, a tal punto que aun los expertos no saben si nos movemos dentro del esquema centralización-descentralización o si tenemos un régimen autonómico o si más bien consagramos las bases para un sistema semifederal cuya definición corresponderá curiosamente al legislador y no al constituyente, o si tenemos un sistema mixto, sui generis, en todo caso. En otras palabras, no quedó claro el modelo territorial aplicable para el país, pues retoma, sin articular, elementos del modelo departamental francés, regional italiano y autonómico español (Uribe, 2009). A lo anterior se le adiciona el hecho de *“la consagración de la unidad del Estado bajo la futura perspectiva de la regionalización”* (Estupiñán, 2004, p.88); a la combinación de dinámicas propias del Estado unitario – centralistas con las reivindicaciones regionales, lo cual genera *“la yuxtaposición y descoordinación de las políticas sectoriales del nivel nacional con las políticas territoriales de los niveles sub nacionales”* (Jiménez, 2010, p.77).

El sistema descentralizado territorial colombiano en el cual los gobiernos territoriales se ocupan ante todo de ejecutar las políticas diseñadas del nivel central es híbrido (Restrepo, 2006) ya que la forma de Estado y el modelo de ordenamiento territorial adoptado en Colombia son ambiguos y difusos, aspecto que corrobora el profesor Jiménez cuando afirma que en el Estado colombiano existen *“dos dinámicas sobre un mismo sector o servicio que confluyen en un mismo espacio: una de carácter nacional a cargo de la Nación (por ejemplo sistema nacional de salud) y otra territorial a cargo de la entidad territorial (por ejemplo un plan municipal de*

¹⁷² Para el efecto, el profesor Velásquez ha previsto que una de las grandes amenazas que se cierne hoy día sobre la descentralización, que puede cambiar sustancialmente su rumbo, es la estrategia de re-centralización de poderes implantada en los últimos años por el gobierno nacional (Velásquez, 2006).

¹⁷³ Ejemplo de dicha circunstancia lo encontramos en las denominadas transferencias. Con la Carta Política de 1991 se previó que las entidades territoriales participarían de los ingresos corrientes de la nación, siendo el interés y el propósito de la Asamblea Nacional Constituyente disponer que las regiones, los departamentos y las localidades fueran dueñas de una parte importante de los ingresos corrientes de la nación. Desde ese momento Colombia ha aparecido en el concierto de lo latinoamericano como un país muy avanzado en estas materias, lo cual hoy por hoy no es cierto, ya que en este momento vivimos un proceso de recentralización ya que el poder central de turno se apropia de funciones y de recursos. Actualmente, a pesar de todas las explicaciones que el Gobierno nacional emita, tanto municipios como departamentos están recibiendo recursos por debajo de lo que se estuviera recibiendo si se hubiese continuado con las disposiciones que se tomaron en la Asamblea Nacional Constituyente. Adicionalmente, todo este sistema ha venido siendo sometido a una serie de reglamentaciones, de leyes, de circulares presidenciales, etc., de manera tal que los recursos a los que el departamento y el municipio tienen derecho están sometidos a una serie de reglamentaciones y disposiciones condicionadas por el Estado centro. Los gobernadores elegidos popularmente se han convertido en unos tramitadores, a pesar del establecimiento de principios territoriales como la autonomía y la descentralización (Serpa, 2011).

salud). Lo paragógico es que en vez de complementarse se rechacen, o que una visión termine determinando la otra” (Jiménez, 2010, p.79).

Es pertinente anotar y como otro de los obstáculos de la descentralización territorial en la CAN, la ausencia de importancia de las relaciones internacionales en el marco de las competencias descentralizadas. Las entidades territoriales (en especial los departamentos y los municipios) al ser consientes de los nuevos fenómenos internacionales, el reto que tienen es muy grande, por cuanto deberían concebir estrategias junto con su equipo de funcionarios, que permitan la construcción de un modelo alternativo de desarrollo económico local. De esta manera, los líderes de las entidades territoriales (especialmente alcaldes y gobernadores) se deberían ver obligados a implementar políticas públicas adecuadas que se anticipen a los problemas de una posible crisis económica interna y una esperada quiebra de pequeñas y medianas empresas, que no se encuentren preparadas para asumir las ventajas y las desventajas de la globalización (Duque, 2008). A pesar del citado ideal, al interior de las entidades territoriales opera una ausencia de importancia de las relaciones internacionales en el marco de las competencias descentralizadas territorialmente. Se considera que las entidades territoriales deben dejar de ser simples administradores de servicios públicos y, de manera progresiva, convertirse en entes facilitadores, dinámicos, impulsores, propiciadores de oportunidades, que asuman nuevas responsabilidades, que operen activamente y busquen gestionar, brindar soluciones, planificar estratégicamente, promocionar el desarrollo adaptado a las características de su entorno e incentivar la internacionalización de las actividades locales¹⁷⁴. En concordancia con lo dispuesto anteriormente es importante anotar que la Federación Colombiana de Municipios, entidad gremial que representa Nacional e Internacionalmente a los municipios, distritos y asociaciones de municipios Colombianos; y quien actúa como vocera de los mandatarios(as) locales del país y con reconocimiento legal para la interlocución con el gobierno nacional y el Congreso de la República en todos los asuntos de carácter municipal, ni siquiera ha logrado contextualizarse con el papel que debe cumplir el proceso andino de integración en las competencias descentralizadas municipales.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que la descentralización territorial evidencia desconocimiento de la razón de ser del proceso andino de integración. Los alcaldes, gobernadores, concejales y diputados (entre otros funcionarios que lideran la gestión administrativa y política de las entidades territoriales) no tienen conocimiento sobre la razón de ser de la CAN y en especial de su papel en los marcos

¹⁷⁴ Al respecto, es pertinente anotar que para la CAN, contar con un instrumento de desarrollo basado en experiencias municipales le otorgaría un faro guía para futuras políticas logradas en base a una real concertación de actores sociales (Pacheco, 2010).

internacional e interno del Estado colombiano. Es por lo anterior que la gestión de las competencias propias de las entidades territoriales no está articuladas con aquellas competencias de la CAN conexas con las competencias de las entidades territoriales. En concordancia con lo dispuesto anteriormente resulta pertinente anotar que el fenómeno de la descentralización territorial evidencia ausencia de responsabilidad por el incumplimiento de la normativa andina¹⁷⁵. Lo anterior obedece a que desde la perspectiva del ordenamiento comunitario andino, el modelo de organización descentralizado es indiferente, ya que es la responsabilidad del gobierno colombiano la que queda comprometida cuando sus entidades descentralizadas no cumplen con la normativa andina; en otras palabras, ante la Comunidad, el Gobierno central es el responsable por el incumplimiento de la normativa comunitaria (García, 1998). Dicha circunstancia permite que los líderes políticos de las entidades territoriales descentralizadas no evidencien importancia al proceso andino de integración.

Ahora bien, otro de los obstáculos de la descentralización territorial en el marco de la CAN se circunscribe al hecho de que las discusiones de política territorial no se dan desde las entidades territoriales hacia la Nación. Si bien las autoridades de las entidades territoriales definen las prioridades propias de su territorio; las reformas de coyuntura, en el marco de la descentralización territorial, tienden cada vez a ser decisiones enmarcadas dentro de la política nacional¹⁷⁶. Lo anterior a obedecido fundamentalmente a dos (2) aspectos: i) las relaciones entre el municipio y la nación se han caracterizado por una desconfianza de los entes centrales hacia los gobiernos municipales, con el pretexto de que la corrupción es mucho más difícil de controlar a este nivel, por

¹⁷⁵ Al respecto, La CAN mediante Decisión 739 regulo los Servicios de Comunicación para la Difusión de la Integración Andina; considerando que la afirmación de la identidad cultural y la formación de valores ciudadanos para la integración andina, así como la participación plena del habitante en el proceso subregional, constituyen objetivos de desarrollo social de la población andina previstos en el Acuerdo de Cartagena. En este sentido, y de conformidad con el artículo 1º de la citada Decisión, la CAN determino la necesidad de promover la difusión de la riqueza y diversidad del patrimonio cultural y natural de la Subregión así como del desarrollo del proceso andino de integración, a través de la utilización de medios de información y de las nuevas tecnologías de Comunicación, en especial, mediante las siguientes herramientas: El Sitio Oficial de Internet de la Comunidad Andina; El Portal Cultural Andino; La Biblioteca Digital Andina; TVCAN, televisión por Internet de la Comunidad Andina; RadioCAN, radio por Internet de la Comunidad Andina; La producción audiovisual de programas para televisión, radio, Internet; y, El uso intensivo de redes sociales virtuales. En este sentido, el artículo 2º de la citada Decisión dispone: “El Sitio Oficial de Internet de la Comunidad Andina (www.comunidadandina.org) tendrá por objeto informar sobre el funcionamiento, el acervo y la actualidad de la integración andina así como promover una participación más activa de los ciudadanos en el proceso subregional. El Sitio Oficial de Internet de la Comunidad Andina difundirá el patrimonio documental de la integración subregional; las políticas, programas y acciones comunitarias; el funcionamiento institucional del Sistema Andino de Integración, y otros servicios de información de interés general.” El artículo 3 de la mencionada Decisión prevé: “El Portal Cultural Andino contribuirá a la promoción y difusión de las culturas y de las expresiones artísticas de los pueblos de la Subregión en el mundo, a través de una plataforma tecnológica virtual, que al mismo tiempo fomente la participación de la sociedad civil en el quehacer cultural.” Los artículos 4º y 5º de la referenciada Decisión disponen: Artículo 4.- “La Biblioteca Digital Andina contribuirá al conocimiento, preservación, promoción y divulgación de la cultura andina, y al fortalecimiento de la identidad común sobre la base de los valores compartidos, a través de la difusión de las obras de interés cultural, histórico y científico de la Subregión. La Biblioteca Digital Andina, que operará en forma de red, reunirá, de modo sistemático y planificado, las obras en formato digital y estará disponible en Internet para facilitar su acceso a escala mundial.” Artículo 5.- “TVCAN y RADIOCAN constituirán los medios audiovisual y radiofónico de la Comunidad Andina por Internet, que tendrán por objeto difundir el desarrollo del proceso de integración así como el patrimonio cultural y natural de la Subregión. TVCAN y RADIOCAN difundirán producciones generadas por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y de los Países Miembros así como las producciones independientes de interés subregional. Transmitirán en vivo eventos públicos y otros de especial relevancia.”

¹⁷⁶ En ese sentido, se puede afirmar que la autonomía de los municipios es muy débil, porque ellos no participan de las decisiones del Estado nacional (Suelte & Osorio, 2011).

lo que constantemente se diseñan herramientas para centralizar competencias¹⁷⁷; ii) la ausencia de una organización administrativa que vincule o articule los diferentes niveles de gobierno, en los que se tomen decisiones para solucionar problemas comunes (Suelte & Osorio, 2011).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar también como factor de obstáculo en la relación integración andina y descentralización territorial, la verdadera existencia de espacios de coordinación institucionalizados entre la Nación y los departamentos, y entre estos últimos y los municipios. Así, todo se reduce a una serie de acuerdos bilaterales y normas débiles de control, como la posibilidad que tienen los gobernadores de revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez (Leyva, 2011). En otras palabras, no existen mecanismos formales de cooperación entre las entidades territoriales; y en especial entre departamentos y municipios. Para el efecto, es pertinente anotar que la Ley 152 de 1994, normatividad fundamental a la hora de definir los planes de desarrollo, no avanzó mucho en reglamentar los mecanismos de coordinación entre los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales, siendo hoy común que los planes de desarrollo, incluso en un mismo departamento, no cuenten con coordinación alguna entre los proyectos, sus costos y sus indicadores de seguimiento con los municipales y distritales; y que a los departamentos se les otorgue pocos incentivos para que constituyan esquemas colaborativos con los municipios y con la nación; y que como consecuencia de ello, los gobernadores, más que aliados de los municipios, se comporten como competidores potenciales de los alcaldes (Leyva, 2011).

En el marco de la descentralización territorial colombiana, la noción de autonomía al ámbito territorial, básicamente significa la referencia a la idea de distribución del poder entre el Estado, entendido este como instancia central, y las entidades periféricas, es decir, las instancias territoriales que lo componen¹⁷⁸. De acuerdo con esto, la autonomía territorial puede definirse como la capacidad que tienen los entes locales, por mandato constitucional, para gestionar sus respectivos intereses a través de sus propios órganos y bajo su

¹⁷⁷ Al respecto, el profesor Miguel Borja ha dispuesto: “Colombia vive la paradoja de conformarse como una República que no parece necesitar las instancias intermedias de gobierno y administración pública, caso único en el mundo. Las clases dirigentes del orden nacional y regional exhiben un temor heredado al nivel intermedio de la organización territorial, llámese Región o Departamento” (Borja, 2013, p. 228)

¹⁷⁸ Es pertinente anotar que la autonomía como principio institucional orientador de la organización territorial colombiana, puede definirse como la capacidad de cada entidad territorial para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, lo que supone la atribución para organizarse, pero también, la medida de la responsabilidad por sus compromisos. En este sentido, la autonomía es la atribución para organizarse, pero también es la medida de la responsabilidad de sus compromisos y la excelencia de sus servicios compatibles con el desarrollo económico y el progreso social exigido por el ciudadano del presente (San Martino, 2007). Ahora bien, dicho principio ha de entenderse, en el marco de un principio general de unidad pues «cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad» (García, 1998). Es por lo anterior que dentro de este principio de unidad que prevalece en un Estado unitario, las entidades territoriales tienen límites competenciales, pues cualquier exceso puede vulnerar al Estado soberano. Es por lo anterior que el principio de autonomía debe ser entendido dentro del marco general del Estado Unitario (Herrera, 2001 b).

propia responsabilidad. Se traduce en el derecho y correlativo deber de participar en todos los asuntos ya sean de índole nacional, regional, municipal o provincial, que por supuesto, involucre los intereses de las comunidades (González, 2012). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que la citada autonomía ostenta de garantía institucional, que se constituye en su núcleo esencial o límite inclusive para el propio legislador, puesto que busca asegurar que no se elimine ni se vacíe ni se desfigure la imagen maestra de la autonomía a las entidades territoriales¹⁷⁹ (González, 2012).

A pesar de lo dispuesto anteriormente, la autonomía de las entidades territoriales ha evidenciado obstáculos, que afectan la relación integración andina y descentralización territorial. Las expresiones concretas a partir de las cuales el artículo 287 de la Constitución define la autonomía de las entidades territoriales se refieren fundamentalmente, a la facultad de ejercer las competencias que les correspondan, a la posibilidad de éstas de gobernarse por autoridades propias; a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Para el efecto es pertinente anotar lo siguiente: i) La Carta Política prevé en su artículo 287 que una de las atribuciones de las entidades territoriales es la de ejercer las competencias que le correspondan. Atribución etérea, ya que las competencias de las entidades territoriales no han sido claramente definidas, ni por el constituyente ni mucho menos por el legislador. Las pocas enunciadas en la Constitución están supeditadas a lo que el legislador central regule de ellas, y todas las demás son ejercidas en directa delegación por parte del Estado central. Para el efecto, es preciso no olvidar que en una verdadera autonomía, las competencias a cargo de los entes territoriales deben estar claramente definidas (Eraso, 2004). ii) La posibilidad de elegir diputados, gobernadores, concejales y alcaldes, no comporta ni proyecta, realmente, la verdadera autonomía que debe existir en un Estado descentralizado territorialmente. En efecto, el artículo 303 de la Constitución señala que el Gobernador es «agente» del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y de la política económica

¹⁷⁹ En la aclaración de voto de la sentencia C-1174/2004, el magistrado Humberto Sierra Porto afirma que la garantía institucional es una prohibición dirigida al legislador, en el sentido de no eliminar o modificar fundamentalmente determinadas instituciones jurídicas de Derecho público- consagradas en el texto constitucional. Pues, dichas instituciones constituyen límites a la libertad de configuración del legislador ordinario, el cual no puede vaciarlas de contenido o suprimirlas. En este sentido mediante Sentencia C-517/1992, la Corte establece el alcance que tiene la autonomía dentro de la República Unitaria. Para el Alto Tribunal la autonomía ha sido consagrada en nuestra Constitución como una característica esencial no sólo de las entidades territoriales que componen el Estado sino también de varios organismos estatales, y sobre la autonomía territorial, afirma que se trata de una garantía constitucional que tiene un contenido básico material, que se deduce de la Constitución, y sirve de límite y guía a la acción del legislador, y además consiste en los derechos consagrados en el artículo 287 de la Constitución Política. Posteriormente, la sentencia C-535/1996 muestra una evidente evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a la garantía institucional; principalmente, porque señala que la autonomía municipal como garantía institucional tiene otros fundamentos constitucionales aparte del artículo 287. En primera instancia, el artículo 311, consagra lo fundamental de la institución municipal; en segunda instancia, todo el régimen de competencias municipales que se deben ejercer con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política. Con la mencionada sentencia se considera que la Corte Constitucional da un paso adelante en la utilización de la teoría de las garantías institucionales en materia de autonomía municipal, porque abandonó la vertiente negativa de esta figura, es decir, la concepción de la garantía institucional solamente como una herramienta de protección frente a posibles abusos del legislador, para adoptar, una vertiente positiva, es decir, que la garantía institucional además de su función tradicional debe buscar asegurar un contenido competencial mínimo para los entes locales. Se debe proteger a la autoridad local o municipal cuando actúe en cumplimiento de los intereses de los entes locales, a través de la técnica aplicable “*contenido esencial*”

general, así como para aquellos asuntos que la Nación acuerde con el Departamento y, por su parte, el artículo 304, de manera concordante, dice que el Presidente podrá suspender o destituir a los gobernadores, y éstos, a su vez, junto con aquél, podrán hacerlo en relación con los alcaldes (Herrera, 2001). De allí que la crítica, radica en que el gobernador sigue conservando la doble naturaleza, de suprema autoridad departamental y agente del presidente de la República en lo que se refiere al orden público, a la ejecución de la política económica general y a los asuntos que por convenio la nación delegue en el departamento¹⁸⁰. iii) En relación con el manejo de los Recursos¹⁸¹ y el establecimiento de los Tributos, es necesario repensar en el verdadero alcance de esta expresión de autonomía, pues el artículo 352 de la Carta ordena que por fuera de los principios presupuestales declarados en la Constitución misma, es la Ley Orgánica del Presupuesto la que deberá regular todo lo relativo a la programación, aprobación o modificación del presupuesto no sólo de la Nación sino también de las entidades territoriales. En materia de Tributos, el artículo 338 constitucional faculta en tiempo de paz al Congreso, las asambleas y los concejos para «imponer» impuestos y contribuciones, pero en concordancia al numeral 4) Del artículo 300, al referirse a las asambleas departamentales prevé que estos organismos administrativos pueden decretar los tributos y contribuciones, pero de conformidad con el mandato legal, y a su vez, el numeral 4) Del artículo 313 en relación con los concejos también consagra que tanto los tributos como los gastos locales sólo pueden votarse de conformidad con la Ley, con lo que, en conclusión, se radica en cabeza del Congreso la plena autonomía para crear tributos y no en las entidades territoriales (Herrera, 2001).

Ahora bien es generalizada la insatisfacción con la representación democrática en el Estado colombiano; éste es un elemento central de la crisis de la democracia en los países andinos. Para el efecto, es pertinente anotar que *“las deficiencias percibidas de la representación democrática son más pronunciadas en los países andinos que en casi todo el resto de América Latina”* (Mainwaring & Bejarano, 2008, p.31). Lo dispuesto anteriormente, afecta la relación integración andina y descentralización territorial, en razón a que el avance de dicha relación depende de manera importante, de la gestión que desempeñen órganos e instituciones de la rama ejecutiva del poder público (consejos municipales, asambleas departamentales, alcaldías, gobernaciones etc...), cuyos integrantes son elegidos por elección popular y quienes a la fecha son objeto de constantes críticas respecto de

¹⁸⁰ Por otra parte, el gobernador puede ser suspendido o destituido por el presidente de la República; también le puede ser revocado su mandato por el electorado en caso de incumplimiento de sus funciones, lo que da origen a ciertas inquietudes: ¿Cómo debe actuar el gobernador ante un conflicto de intereses entre la nación y el departamento concerniente a la ejecución de la política económica general? ¿Podría ser destituido por no observar los lineamientos del gobierno central, pero de seguirlos, podría incumplir con el mandato ante quienes lo eligieron, y por tanto procedería la revocatoria? (Arias & Otros, 2000).

¹⁸¹ Podemos decir, en principio, que los recursos que llegan a los presupuestos territoriales son de libre destinación por parte de la entidad territorial. Sin embargo, el Congreso, mediante la ley, tiene la capacidad de definir los parámetros de utilización e inversión de los recursos, con el objetivo de garantizar el “interés nacional” (Sierra, 2010). Un ejemplo de ello lo constituye la expedición de las leyes 550 de 1999, 617 del 2000, 715 del 2002 y el acto legislativo 1 del 2001, las cuales se determinan como leyes de reforma, intervención y regulación de los presupuestos locales, para responder a la crisis fiscal de los territorios y buscar su saneamiento fiscal, como la estabilidad macroeconómica de la nación.

su gestión (Pacheco, 2000). Para el efecto, las asambleas departamentales y los Concejos municipales son órganos que cargan un gran desprestigio político. La sociedad que los elige ni siquiera tiene claro cuáles son sus funciones, pero además, la votación es producto de todas las redes clientelares con las cuales cuentan. Adicionalmente, los debates y propuestas que surgen en el seno de estas corporaciones son deficientes en su contenido y se anteponen claramente prioridades particulares a debates sobre el bien general o discusiones sobre el desarrollo de su localidad.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente es importante anotar que al verificar el proceso de la descentralización colombiana se observa que las entidades descentralizadas reclaman más autonomía en el ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas. Dicho aspecto implica en modo alguno como contrapartida por parte de dichas entidades, garantizar mayor participación democrática, mayor control social y mayor calidad de la gestión pública; aspectos que no son bandera directriz de las tareas a adelantar por los órganos descentralizados, sin que haya justificación alguna para que ello sea así ¹⁸²(López, 2006). Para el efecto, es necesario no olvidar que la dimensión política de la descentralización se materializa a través de la participación activa de la ciudadanía para lograr no sólo acercar las decisiones públicas a las necesidades sociales, sino para lograr su legitimidad (Restrepo, 2006); es por ello que el sistema de organización descentralizado debe ser un impulso para la participación ciudadana, aspecto que en la realidad, se cumple nominalmente (Blas, 2008).

Atendiendo lo dispuesto en líneas anteriores, es pertinente anotar que la descentralización territorial abandonó su ideario democrático y participativo, para convertirse en una manera de ejecutar los recursos sectoriales del país específicamente en las competencias de salud, educación y agua potable. Así la estructura orgánica de departamentos y municipios descansa en ejes de poder muy concentrados en los citados sectores.

¹⁸² Al respecto es pertinente anotar que al analizar las distintas posturas sobre la participación se observan dos conceptos muy relacionados entre sí: la participación comunitaria y la participación ciudadana, las cuales son tratadas de manera indistinta. La participación ciudadana es aquella en la cual la persona, el ciudadano de manera individual y a través del mecanismo del voto, toma parte en la escogencia de las autoridades públicas o elige a sus representantes a organismos legislativos del orden nacional, regional o local. Mientras que la participación comunitaria hace referencia a procesos de organización, movilización, a través de los cuales se busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo. Es decir, se traduce en la participación del ciudadano en política, en la posibilidad de intervenir en el gobierno o en alcanzar el poder, y la otra es la posibilidad que tiene la comunidad de ser actor principal de sus soluciones cuando se organiza, identifica sus necesidades, emprende proyectos, gestiona recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En los artículos 40 y 38 de la Constitución Política de Colombia se pueden observar las dos dimensiones de este tipo de participación, cuando en el primero de ellos se dice que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación del ejercicio y control del poder político, y en el segundo se expresa que se garantiza el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. En este sentido, el segundo aparte del artículo 103 de la Constitución Política prevé que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. Lo anterior es lo que se ha denominado como "Democracia Social", esto es, aquella que le facilita a los ciudadanos organizados los espacios para participar en las decisiones que tiendan al mejoramiento de los problemas de su entorno y que afecten su calidad de vida, y les genere discernimiento para visualizar de manera acertada y crítica las propuestas de carácter político que se les presenten (Amar & Echeverría, 2008).

Es en este sentido que resulta procedente afirmar que *“la capacidad descentralista a nivel de sectores se ha concentrado en agua potable, salud y educación, con avances tenues e incluso nulos en los demás sectores”* (Echeverri, 1996, p. 28).

Otro de los obstáculos existentes para consolidar la relación descentralización territorial y CAN es la ausencia de infraestructura orgánica en las entidades territoriales descentralizadas en el marco del proceso andino de integración; esto es de áreas o dependencias en las mencionadas entidades, que permitan el desarrollo del citado proceso. Para el efecto, es pertinente anotar que de nada sirve todo un contenido dogmático al proceso andino de integración, si no hay una estructura orgánica adecuada que permita su desarrollo. Al respecto, se considera que esto es superable mediante áreas (Subsecretarías y/o Direcciones) encargadas de la actividad externa al interior de la estructura orgánica de las entidades territoriales. Lo anterior con la finalidad de lograr acciones de las entidades territoriales colombianas en el escenario internacional y que podríamos clasificar como: i) *Acciones o reacciones propias*, que surgen como iniciativas generadas por las entidades territoriales sin intervención directa del gobierno nacional o del sector privado; ii) *Acciones coordinadas*, que surgen como acuerdos entre las entidades territoriales y el poder central; y, iii) *Acciones tipo lobby* donde las entidades territoriales no gestionan directamente pero buscan ejercer presión ante el gobierno nacional en su gestión internacional (Zubelzú, 2008).

En concordancia con las ideas establecidas anteriormente, se considera que otro de los factores que obstaculizan la adecuada relación entre integración andina y descentralización territorial es la deficiencia en los sistemas de información de las entidades territoriales. Es necesario que tanto las entidades territoriales como los órganos comunitarios de la CAN dispongan de la información necesaria para la toma de decisiones, la coordinación, el seguimiento práctico de las medidas adoptadas y la evaluación de los resultados (Morata, 1987). Al analizar el sistema de organización descentralizado se observa deficiencias en los sistemas de información¹⁸³, en especial, sobre los resultados de la gestión de las entidades territoriales; estos continúan siendo precarios y no ofrecen información adecuada y suficiente sobre los impactos en los sectores y finalidades a su cargo; igualmente, no se producen informes de seguimiento y evaluación relevantes sobre el desempeño de las entidades territoriales (Maldonado, 2011). En un sistema descentralizado, la comunicación interadministrativa juega un papel clave de cara a conseguir una ejecución eficiente de las decisiones. En este sentido, la insuficiencia o deficiencia de la información suministrada por los ejecutores de una política es,

¹⁸³ Entre las principales falencias del modelo de descentralización, el profesor Garay manifiesta la insuficiente competencia, falta de información relevante y dificultades para la organización ciudadana con miras a la fiscalización de la administración de recursos públicos (Garay, 2002)

probablemente, una de las variables más explicativas del fracaso de determinados programas. Es desde la citada perspectiva que resulta procedente afirmar que las posibilidades de coordinación y control en el marco de la descentralización territorial y de la CAN, dependerán entre otros factores, de la regularidad y de la calidad de la información oficial e informal suministrada por las entidades territoriales (Morata, 1987).

Coincidimos con el criterio del profesor Maldonado para quien la Constitución Política colombiana presenta más una declaración de propósitos generales que una estricta asignación de competencias a las entidades territoriales (Maldonado, 2008); se evidencia la falta de claridad en el contenido de las competencias de las entidades territoriales descentralizadas; ello genera como consecuencia que sea difícil determinar con exactitud, las competencias que a cada nivel del gobierno colombiano le corresponde adelantar. Lo dispuesto anteriormente obedece a que la Carta Política no enumeró, ni confeccionó un listado de temas específicos o concretos sobre los que versaría el reparto competencial entre nación y entidades territoriales (Verano, 2011). En otras palabras, la Constitución Política colombiana establece un esquema confuso sobre la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales que hace difícil conocer cuáles son las responsabilidades que efectivamente les corresponden (Maldonado, 2008). Dicha circunstancia constituye otro obstáculo de la relación integración andina y descentralización territorial ya que en la medida en que las entidades territoriales no tengan conocimiento claro sobre los alcances y límites de sus competencias; difícilmente podrán contextualizarse en el papel que han de cumplir en el marco del proceso andino de integración. Ahora bien, la citada falta de precisión de normas constitucionales en las competencias de las entidades territoriales descentralizadas, también se evidencia en el marco legal; lo cual se corrobora, entre otros factores, por la duplicación en la asignación de competencias a las entidades territoriales, ya que en algunos sectores las leyes sectoriales asignan en varios casos prácticamente las mismas competencias a los departamentos, distritos y municipios, y en algunos casos incluso a la nación. Esto ocurre en cultura, recreación, deporte, ambiente, seguridad y convivencia, para mencionar algunos sectores¹⁸⁴ (Maldonado, 2008). También se corrobora con la asignación de competencias imprecisas o vagas. En varios casos se asignan competencias tan generales a las entidades territoriales que resultan impracticables o no concretan ninguna tarea en particular. Por ejemplo, en materia ambiental, la Ley 715 de 2001 le asigna a los departamentos la siguiente competencia: *“74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables”*. Esta competencia puede ser muchas cosas y ninguna en

¹⁸⁴ Para el efecto, es pertinente no olvidar que uno de los principios básicos de la distribución de competencias es la delimitación clara de lo que corresponde a cada entidad territorial, por cuanto es la base para la organización administrativa y el fundamento para la rendición de cuentas y la responsabilidad frente a la ciudadanía (Maldonado, 2008).

particular (Maldonado, 2008).

Las políticas sectoriales y la descentralización en Colombia han registrado tendencias modernizantes que privilegian lo urbano sobre lo rural (Echeverri, 1996, p. 28); lo anterior, es otro de los obstáculos que no permite el avance de la relación integración andina y descentralización territorial; ya que dicha circunstancia genera asimetría en el desarrollo territorial, aspecto que afecta el fortalecimiento de la citada relación. En América Latina se han incrementado las brechas territoriales, por lo que el panorama hoy es de dualización y extrema segmentación. Dicha asimetría ha generado que las zonas ricas exijan mayor autonomía para consolidar formas propias de gobierno apoyadas en un campo de competencias económicas (Barrera, 2007). La citada circunstancia ha generado marcadas disparidades regionales en la atención de los servicios entre las entidades territoriales, dentro de las cuales sobresalen las diferencias en el acceso a los servicios sociales básicos necesarios para el desarrollo humano, como educación, salud, agua potable y saneamiento básico¹⁸⁵.

Otro de los obstáculos de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración es la no incorporación en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, de actividades conjuntas entre las entidades territoriales y la CAN en lo referido a aquellas competencias que les sean concurrentes. En este sentido, resulta procedente afirmar que el contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales no evidencia conexión con las competencias que gestiona la CAN. Dicha circunstancia no permite que las entidades territoriales puedan contextualizarse con el papel del proceso de integración andino. Lo dispuesto anteriormente obedece, entre otros aspectos, a la inexistencia de instrumentos para planificar y coordinar las competencias de la CAN y de las entidades territoriales. Para que las entidades territoriales se puedan contextualizar en el proceso andino de integración, es necesario que los países andinos inicien el proceso de compartir metas comunes en el marco de las competencias de las entidades territoriales y de la CAN, dicho aspecto supone la existencia de instrumentos que permitan planificar y coordinar dichas metas. En este sentido es pertinente anotar que para que exista coordinación y lograr integración y sinergias, se requieren mecanismos e instrumentos, pero también objetivos comunes y aportes efectivos de recursos; aspectos que no se evidencian ni al interior del proceso andino de integración, ni al interior de las entidades territoriales¹⁸⁶.

¹⁸⁵ En el marco de la organización territorial, una de las demandas más complejas son las autonomías. Por un lado, zonas ricas exigen mayor autonomía para consolidar formas propias de gobierno apoyadas en un campo de competencias económicas. Recelan del centralismo, pero también del Estado e incluso, por extensión, de lo público. Sus demandas ponen el énfasis en las dimensiones fiscales y políticas, antes que en los sistemas de prestación de servicios. Sus principales reclamos son la autonomía fiscal y política, casi siempre bajo un modelo asimétrico. Del otro lado, existen demandas de autonomía de las zonas pobres, atendiendo las atribuciones constitucionales y legales que les han sido conferidas (Barrera, 2007).

¹⁸⁶ Como ejemplo de lo narrado, se considera que no existe articulación de la política ambiental colombiana con la política determinada por la CAN. En general, se advierte una falta de conexión de nuestras instituciones con la normativa comunitaria en materia de medio ambiente. Los órganos administrativos centrales sólo se adaptan de manera incompleta a sus exigencias, a pesar de que son muchos los supuestos en que se imponen claras

En concordancia con las ideas dispuestas en el párrafo anterior, y también, como obstáculo de avance de la descentralización territorial en el marco de la CAN, se observa la ineficacia del Departamento como órgano coordinador y planeador; y las fuertes críticas de existencia que se han hecho a la citada entidad territorial. Los departamentos, son los encargados de hacer la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los mismos departamentos y de los municipios, participando en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley, como lo indica el artículo 344 de la Carta Política (Herrera, 2001 b). Al verificar el papel de los Departamentos se puede constatar ineficacia de los mismos en su papel fundamental de orientar la planeación local, lo que genera inexistencia en la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de los mismos departamentos y municipios¹⁸⁷. Lo anterior obedece a que los municipios no utilizan ni se acogen en extenso a la función coordinadora del departamento, entre otras circunstancias porque las vicisitudes municipales son solucionadas casi, sin excepción, directamente con los ministros de despacho, cuando no con el Presidente de la República (Arias & Otros, 2000). Esto es fácilmente explicable y comprensible, porque el alcalde es elegido con un programa de gobierno, luego políticamente es responsable ante su electorado en el marco del citado plan de gobierno, del cual se desprende el plan de desarrollo de su administración; y el gobernador también es elegido con un programa de gobierno y su plan de desarrollo también debe responder a su programa político de gobierno. En este sentido, un ciudadano vota para gobernador y para alcalde en fórmulas distintas, y sus respectivos programas pueden ser o no convergentes; lo que genera que la armonización y coordinación municipal y departamental sea muy compleja para el conjunto de propuestas de todos y cada uno de los municipios con su respectivo departamento (Arias & Otros, 2000).

Adicional a lo dispuesto anteriormente, también se observa la ausencia de exclusividad de funciones al Departamento¹⁸⁸. De la lectura y análisis de la Constitución Política se desprende la evidencia de que el departamento es la entidad territorial con menos competencias, ya que éstas, en su mayoría, no son

obligaciones de resultado. Ello contrasta con la actitud de los órganos comunitarios, mucho más atentos al cumplimiento del derecho ambiental comunitario, adelantándose en no pocos casos al Estado en la adaptación de su normativa y modalidades de gestión a las exigencias actuales (Garrido, 2008).

¹⁸⁷ Coincidimos con el criterio de que el Departamento debe repensarse y rediseñarse como un ente responsable de la planificación del desarrollo en su territorio. Debe ser complementario y subsidiario de la labor de los municipios (Arias & Otros, 2000).

¹⁸⁸ Por lo dispuesto, parte de la Doctrina ha considerado que jugar con la hipótesis de la supresión de los departamentos no resulta tan desatinado. Bastaría para ello reforzar las actuales competencias municipales y maximizar mecanismos de cooperación local como las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, que hasta ahora han sido muy poco utilizadas y que son excelentes instrumentos para garantizar una más eficiente prestación de los servicios públicos. Incluso dinamizando una categoría local como los distritos especiales, se podría llegar a un escenario en el que hipotéticamente, el Estado colombiano operara sobre la base de un gobierno central responsable de las funciones esenciales, acompañado de unos municipios muy empoderados y muy dinámicos (Estupiñán, 2008).

exclusivas¹⁸⁹. Las competencias que afectan las variables macroeconómicas y que influyen sobre el producto interno en su mayoría corresponden a la nación, y las competencias que tienen que ver con los servicios básicos para el ciudadano en su vida cotidiana, como las referentes a los servicios de salud, agua potable, educación, energía eléctrica, telefonía, transporte, etc., o son del municipio o éste las presta (Arias & Otros, 2000).

En concordancia con la idea dispuesta en el párrafo anterior, y que en nuestro criterio se constituye también, en obstáculo de la relación integración andina y descentralización territorial, encontramos al fortalecimiento del fenómeno de la municipalización¹⁹⁰. No es desconocido que los departamentos perdieron capacidades con la Constitución Política de 1991, debido al llamado fenómeno de la municipalización del país, pues el traslado de las competencias de la nación llegó directamente a los municipios, sin intermediación de los departamentos¹⁹¹ (Arias & Otros, 2000). Dicha circunstancia generó un marcado énfasis municipalista, que permitió fortalecer la capacidad de algunos gobiernos locales y no a la totalidad de los mismos. Dicho aspecto, deja muchos retos pendientes que se constituyen en obstáculos para el fortalecimiento de la relación entre CAN y descentralización territorial.

Retomando algunas ideas dispuestas en párrafos anteriores, es importante anotar que la descentralización territorial colombiana no evidencia articulación con el proceso de integración andino. Al verificar los fenómenos de la descentralización territorial colombiana y la integración andina, se puede constatar la falta de articulación de los mismos. Dicho aspecto obedece, fundamentalmente, a las siguientes circunstancias:

¹⁸⁹ De conformidad con el artículo 300 de la Carta Política, las atribuciones concretas de los departamentos son: Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de las zonas de frontera, adoptar el Plan de Desarrollo y los Programas de obras públicas (integrados con los Planes y Programas municipales, regionales u nacionales) regular en concurrencia con el municipio el deporte, la educación y la salud (Arias & Otros, 2000). Con la guía precisa del artículo 298 constitucional, podemos señalar que además de las muy destacadas funciones departamentales de coordinación y complementariedad municipal y de intermediación en la relación Nación-Municipio, es importante destacar otras como la de prestar «tutela» a los municipios de su territorio; prestar determinados servicios públicos, y planificar y promover el desarrollo económico y social. En relación con la primera, si bien es cierto que la Carta de 1991 no trae un claro mandato en dicho sentido, dicha tutela se desprende claramente de otros mandatos constitucionales, como los del ordinal 2° del artículo 300, que ordena a las asambleas departamentales expedir normas relacionadas con la planificación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, lo mismo que el artículo 272, sobre la especial vigilancia de la acción municipal por las contralorías departamentales, y el numeral 10 del artículo 305, sobre la revisión de constitucionalidad e ilegalidad de actos municipales (Herrera, 2001 b).

¹⁹⁰ Manuel Castells opina que los gobiernos territoriales se han convertido en las fuerzas decisivas en el destino de los ciudadanos, en las relaciones entre el estado y la sociedad y en la remodelación de los estados-nación (Castells, 1998). En concordancia con lo dispuesto anteriormente, Hilary Wainwright estima que sólo es posible tener una mayor justicia en el mundo y consolidar la democracia, si se fortalecen los espacios locales (Wainwright, 2005).

¹⁹¹ La Carta Política aligeró de algunas competencias a la nación, entregándolas al municipio, prescindiendo de una intermediación que se puede ver desde dos extremos: de un lado, innecesario, pues significaría trámites adicionales, mayores costos, mayor intervención de la actividad político-electoral, y del otro, dejar a los municipios, especialmente a los pequeños, solos y sin el conveniente apoyo y control administrativo, jurídico y de planeación (Arias & Otros, 2000).

✓ *El fenómeno de la descentralización territorial no evidencia participación de las entidades territoriales descentralizadas 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 en el desarrollo de dicho proceso. Lo anterior genera entre otras consecuencias, dificultades de aplicación del derecho comunitario andino derivado por los órganos descentralizados (Morata, 1987).

✓ *El fenómeno de la descentralización territorial evidencia que la proyección y ejecución de los planes de desarrollo de las entidades territoriales descentralizadas no están en contexto con los objetivos del proceso andino de integración:* Es evidente la falta de contextualización de los planes de desarrollo de las entidades territoriales descentralizadas con el marco internacional y como consecuencia de ello, con el proceso andino de integración. Dicho aspecto no permite que el proceso andino de integración se constituya en una verdadera política de Estado.

✓ *Inexistencia de instrumentos para planificar y coordinar las competencias de la CAN y de las entidades territoriales descentralizadas:* Para que las entidades territoriales se puedan contextualizar en el proceso andino de integración, es necesario que los países andinos inicien el proceso de compartir metas comunes en el marco de las competencias de las entidades territoriales y de la CAN, dicho aspecto supone la existencia de instrumentos que permitan planificar y coordinar dichas metas. En este sentido es pertinente anotar que para que exista coordinación y lograr integración y sinergias, se requieren mecanismos e instrumentos, pero también objetivos comunes y aportes efectivos de recursos; aspectos que no se evidencian ni al interior del proceso andino de integración, ni al interior de las entidades territoriales.

CAPÍTULO II. Una Relación por Construir

El efecto combinado de la integración andina y la descentralización tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales, favoreciendo de esta manera la flexibilidad, la autonomía y la cooperación, mucho más fáciles de llevar a cabo a escala local que a escala central; sin desconocer, el papel del Estado central en la coordinación de los entes de decisión para la implementación de políticas públicas (Rodríguez & Guerrero, 2009).

Se Pretende establecer si las competencias de la CAN, que evidencien conexión con las actividades descentralizadas territoriales del Estado colombiano, son eficaces, esto es, si tienen la virtud, fuerza o idoneidad de lograr un determinado objetivo; si sus normas son respetadas o cumplidas efectivamente; y si son susceptibles de producir efectos jurídicos. Adicionalmente, determinar que actividades descentralizadas del Estado colombianas fortalecen u obstaculizan el proceso andino de integración y como consecuencia de ello, determinar hacia donde va el proceso andino de integración desde la perspectiva de la descentralización administrativa colombiana. Todo lo anterior en aras de establecer algunas pautas que determinen si la puesta en marcha de la CAN conduce a cuestionarse acerca del futuro de la categoría jurídico política de Estado colombiano o más bien a preguntarse sobre la redefinición de funciones del mismo.

Si bien la CAN es una alternativa para los pueblos andinos frente a la globalización (Prado, 2008); es pertinente aclarar que el proceso andino de integración no es la tabla de salvación a los obstáculos de la descentralización territorial colombiana. Lo anterior por la crisis de la CAN; que ha generado la espera de los verdaderos beneficios de la integración andina. Para el efecto es necesario recordar que todo proceso de integración evidencia beneficios de carácter piramidal, los cuales aumentan a medida que crece la base de la pirámide y, tiene efectos de ampliación, asignación y redundancia (Navarro, 2000). Dicha base piramidal aún no se encuentra verdaderamente concertada y como consecuencia de ello, concretada en la CAN, principalmente, por los obstáculos de orden político y jurídico que dicha Organización Internacional ha evidenciado.

A continuación se identificarán las competencias de la CAN que resultan coincidentes con las competencias de las entidades territoriales descentralizadas, señalando sus obstáculos y avances, en el contexto de la relación integración andina y descentralización territorial. En este orden de ideas, se analizarán las competencias descentralizadas territorialmente como el turismo, transporte, medio ambiente, educación y salud; y de esta manera se establecerán algunos efectos de dichas competencias en el proceso andino de integración y la descentralización territorial. Las mencionadas competencias se constituyen en políticas públicas, esto es en dispositivos fundamentales con que cuenta un gobierno para el cumplimiento de la misión que la sociedad le ha encomendado, y que reflejan la cosmovisión de quienes detentan la hegemonía sobre el poder político¹⁹² y que se condensan en las acciones del Estado a través de sus instituciones y organizaciones para intervenir

¹⁹² Es importante no olvidar que las políticas públicas, como dispositivo fundamental para el ejercicio del gobierno tienen la finalidad de intervenir la realidad para mantenerla, afectarla o transformarla, llegando a transformar igualmente la política del Estado a través de decisiones y acciones dirigidas por entes generalmente de carácter gubernamental los cuales, en sistemas democráticos altamente desarrollados, con instituciones fuertemente consolidadas, acogen el pensamiento y criterio de la sociedad civil (Yepes, 2009).

sobre situaciones socialmente problemáticas (Yepes, 2009). Adicionalmente, se establecerá los principales retos que la CAN y la descentralización territorial han de gestionar, en aras de consolidar la relación entre ambos fenómenos; y como consecuencia de ello, se formularan algunas propuestas sobre el tema en particular.

Sección 1. La actualidad y los retos

1.- Identificación de las competencias descentralizadas territorialmente en el marco de la Comunidad Andina

La Constitución de 1991, consagra un amplio número de artículos a los fines que han de guiar las relaciones internacionales; entre ellos, están aquellas normas que consagran la integración latinoamericana y del Caribe como fin esencial del Estado. La ubicación de algunas de estas normas, están en el preámbulo, aspecto que no es gratuito, ya que el constituyente por alguna razón hizo un mayor énfasis en la integración latinoamericana y del Caribe, como si se tratara de fines prioritarios (Moreno, 2010). Para el efecto, es pertinente no olvidar que el Preámbulo implica *“los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esta constitución aspira realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos”*¹⁹³. Las citadas normas también están ubicadas en el artículo 9º de la Constitución en el cual se lee expresamente que ... *“de igual manera la política exterior del Estado colombiano se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”*. Este artículo no sobra decirlo, y apelando a Moreno, *“es uno de los pilares más importantes, sino el principal para el manejo de las relaciones internacionales del Estado colombiano”*¹⁹⁴ (Moreno, 2010, p.182).

Atendiendo a la citada normatividad constitucional, por la cual se otorga importancia a la integración latinoamericana y del Caribe, resulta de interés el siguiente interrogante: ¿Para la descentralización territorial colombiana es importante el proceso andino de integración?. Al respecto, se ha dicho que el mayor fenómeno social del presente siglo, la globalización, ha traído consigo dos tendencias aparentemente contradictorias pero complementarias: 1) La formación de bloques supranacionales que han dado origen a acuerdos comunitarios

¹⁹³Ver al respecto la Sentencia C- 479 de 1992, emitida por la Corte Constitucional y cuyos Magistrados Ponentes fueron Alejandro Martínez Caballero y José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹⁴ Atendiendo lo dispuesto en la norma constitucional, es importante anotar que en concordancia con la Decisión No. 458 de la CAN; dicha Organización Internacional profirió la Directiva No. 476, la cual determina el seguimiento de la Política Exterior Común; y en este sentido, su artículo primero prevé: *“Artículo 1.- Disponer que cada Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Miembros designe un funcionario de alto nivel que tenga por función coordinar la ejecución de las acciones y negociaciones de la agenda de la Política Exterior Común en su respectivo país, conforme a las prioridades*

entre Estados de una misma región o de regiones vecinas; y, 2) La descentralización de poder en unidades subnacionales (entidades territoriales). Lo anterior ha generado como consecuencia una reformulación del rol que le corresponde al Estado dentro de los nuevos esquemas (Alcívar, 2013), y en donde sin lugar a equívocos, la presencia de las entidades territoriales en el escenario internacional, es de relevancia (Grandas, 2012). En esta nueva dimensión se integra lo local y lo global, constituyéndose en una nueva oportunidad para el desarrollo por medio de labores relacionadas con la proyección y la promoción internacional de los entes locales (Zapata, 2007). Lo anterior ha generado como consecuencia que los gobiernos territoriales gestionen relaciones internacionales enmarcadas en lo que comúnmente se conoce como paradiplomacia¹⁹⁵, esto es, en un proceso de internacionalización de los gobiernos territoriales que se fundamentan en un ejercicio paradiplomático, cuyo fin último es la promoción del desarrollo local (Grandas, 2012). Para el efecto, es de importancia resaltar que el concepto de paradiplomacia¹⁹⁶ se acuñó para designar las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país¹⁹⁷: Departamentos, municipios, distritos etc (Zeraoui, 2007), y que se constituye en una categoría que da cuenta de nuevas aristas de la realidad internacional de América Latina en esta última década. Siguiendo una tendencia consolidada en varias latitudes

establecidas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.”

¹⁹⁵ La paradiplomacia aparece en los años ochenta, periodo en el cual el debate se centró en los cambios que se empezaron a evidenciar en los estados federales norteamericanos, en especial, en las relaciones de los gobiernos federales y los estados federados en el campo de la política exterior (Aguirre, 2000). Sin embargo, a lo largo de los años este neologismo ha sido motivo de una variedad de discusiones y de aproximaciones a nuevos términos para describir, desde diferentes perspectivas, la dinámica de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales. Así entonces, en los años ochenta se propuso el término microdiplomacia para referenciar el concepto y la práctica de las actividades internacionales y la autonomía de la política territorial (Duchacek, 1984). Otros escritores utilizaron términos como “baja política” relacionado con los intercambios económicos, sociales y culturales de los municipios, en contraste con el significado tradicional de la política exterior o “alta política”. (Duchacek, 1984). Posterior al término microdiplomacia surge el neologismo paradiplomacia el cual se le atribuye a Panayotis Soldatos, para describir la actividad internacional de los gobiernos no centrales. (Aguirre, 2000). A partir de entonces, se proponen una variedad de términos como protodiplomacia, relacionado con las iniciativas de los gobiernos no centrales en el extranjero y con los mensajes separatistas de algunas regiones, diplomacia multinivel o diplomacia catalítica propuesto por Brian Hocking, en el que se plantea que la diplomacia no es atributo exclusivo de los Estados; avanzando de esta manera hacia una visión que reconoce a los gobiernos no centrales como actores internacionales (Aguirre, 2000).

¹⁹⁶ Es pertinente anotar que la paradiplomacia permite desde la perspectiva económica a las entidades territoriales firmar acuerdos relacionados al desarrollo económico y social de su territorio, esto es, acuerdos económicos internacionales comerciales, financieros y de inversión. Los acuerdos financieros, los podemos definir como aquellos en los cuales las entidades territoriales buscan abastecerse de dinero, ya sea a través del endeudamiento en el exterior con entes privados (con la banca privada o mediante la colocación de bonos), o bien contraer créditos con instituciones financieras regionales y multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estos acuerdos financieros pueden ser: 1) directos, en el que las entidades territoriales negocian y firman directamente, aunque la Nación actúa como garante; 2) subsidiarios entre Nación y entidades territoriales, que son firmados por la Nación, pero luego traspasados a las entidades territoriales tras la firma de un segundo acuerdo; 3) con desembolso en entidades territoriales, en donde firma la Nación y luego los implementa en distintas entidades territoriales. Cabe destacar que no todas las entidades territoriales tienen capacidad de endeudarse con el exterior, sino que en la práctica sólo pueden hacerlo aquellas cuyas cuentas fiscales les otorgan cierto respaldo, y/o tengan una relación positiva con el gobierno nacional, que es quien debe dar el visto bueno. La aprobación nacional se justifica en que los acuerdos no pueden afectar el crédito público nacional, y pueden surgir problemas para el gobierno nacional si la entidad territorial no es capaz de pagar el préstamo en el futuro. Sin embargo, este dilema se soluciona al firmar la Nación una contragarantía con la entidad territorial, asegurándose así en todo caso el repago de la deuda. (Scardamaglia, 2010). Por otro lado, las entidades territoriales podrían promocionar sus territorios como destinos atractivos de radicación de inversiones extranjeras directas (IED) con el objetivo de generar empleo y/o mejorar la infraestructura. En el caso de las inversiones privadas, la promoción está destinada a empresas extranjeras que tienen potencial para radicarse en Colombia e involucra la realización de misiones de inversión -que a veces se realizan en conjunto con las misiones comerciales-, la respuesta de consultas a potenciales inversores que llegan a la entidad territorial, y el establecimiento de incentivos. Esos incentivos pueden ser financieros (transferencia de fondos por parte del gobierno destinatario tales como becas de inversión, créditos subsidiados o garantías de préstamos) o fiscales (exenciones o rebajas de impuestos) (Chudnovsky & López, 2003).

¹⁹⁷ Podemos entender por Paradiplomacia, al conjunto de actividades desarrolladas por unidades subnacionales que, de una manera individual o conjunta, realizan una acción internacional de manera complementaria y compatible con la diplomacia conducida por el gobierno central, pero con un énfasis en lo local-regional e intereses específicos; es decir, una forma de actividad internacional realizada por actores no estatales (Gómez & Luque & Tinni, 2010).

del mundo, ésta apunta a la emergencia de actores subnacionales (entidades territoriales), que intentan con relativa eficacia internacionalizarse y encontrar un lugar activo en la globalización (Experiencias..., 2010).

El proceso andino de integración permite el fortalecimiento del fenómeno de la descentralización territorial administrativa, ya que el efecto combinado de la integración andina y la descentralización tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales, favoreciendo de esta manera la flexibilidad, la autonomía y la cooperación, mucho más fáciles de llevar a cabo a escala local que a escala central; sin desconocer, el papel del Estado central en la coordinación de los entes de decisión para la implementación de políticas públicas (Rodríguez & Guerrero, 2009). Es por lo anterior que se considera que el proceso de integración andino permite superar algunos de los obstáculos de la descentralización territorial y fortalecerla en la medida en que el Estado colombiano refuerce y promueva la autonomía de las entidades territoriales. Para el efecto, así como la descentralización se justifica en gran medida por argumentos de orden político dirigidos a profundizar la democracia, la limitación y restricción al poder absoluto, la ampliación de los espacios de participación, la eficacia en la prestación de los servicios públicos esenciales (Maldonado, 2008); el proceso andino de integración también propende por dichos propósitos; es por ello que una debida articulación del fenómeno de la descentralización territorial y del proceso andino de integración, muy seguramente va a permitir promover la descentralización territorial.

El éxito de la descentralización territorial no solo depende de la gestión, sino también de que dichas entidades cuenten con instituciones que generen procesos de innovación capaz de estructurar y ejecutar proyectos de carácter regional capaz de presionar las transformaciones requeridas para beneficio del bien común. Es en este sentido que se requiere pasar de entidades territoriales que sean administradores de servicios públicos a gerentes de desarrollo; aspecto que ha sido corroborado por el Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2010); lo que supone que los gobiernos de las entidades territoriales deben buscar activar respuestas a sus problemas de desarrollo y conseguir apoyo a sus iniciativas de gestión, a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional (Díaz, 2008). En el marco de los citados modelos internacionales encontramos a la CAN¹⁹⁸, como organización internacional capaz de promover la gestión propia de las entidades territoriales y como consecuencia de ello a la descentralización territorial. La afirmación dispuesta obedece fundamentalmente, y en primer lugar, porque la modernización del

¹⁹⁸ Lo afirmado no implica que el proceso de integración andino pueda ampliar las competencias de las entidades territoriales al ámbito de las relaciones internacionales, en razón a que ello es competencia del gobierno nacional (García, 1998) y específicamente porque la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial no puede, ni podría, ampliar el contenido de las competencias de las entidades territoriales, pues lo que no dispone la suprema norma no lo puede hacer una ley orgánica (Estudios, 2008).

Estado y del sistema político administrativo descentralizado ha sido un imperativo para el desarrollo; y en este sentido, la descentralización ha sido planteada como un objetivo que pretende el relanzamiento económico y la democratización política del Estado que posibilitaría la integración y la participación de todos los sectores de la población. Desde el citado contexto, resulta pertinente anotar que si bien las reformas constitucionales y legales introducidas a las entidades territoriales descentralizadas en los últimos años, constituyen un gran avance, en realidad no han permitido fortalecer el proceso de descentralización territorial colombiano (Martí, 2005). En Colombia, la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversas metas, entre las cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo "desde abajo", contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública (Los estudios, 2005). Lo anterior ha generado como consecuencia que al proceso de descentralización territorial se le hayan asignado múltiples objetivos: 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 al gobierno de la ciudad haciéndolo más cercano y accesible; vi) Establecer o impulsar espacios permanentes de participación ciudadana (Blas, 2008). Múltiples objetivos se le han asignado a la descentralización territorial, tantos que resulta difícil que pueda cumplirlos todos y de manera eficaz. 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), sin que a la fecha se hayan cumplido. El modelo de descentralización territorial colombiano creó condiciones básicas para que las entidades territoriales tuvieran un buen desempeño en los objetivos de provisión de servicios, de disminución de desigualdades territoriales y personales y de promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, dichos objetivos no han logrado su consolidación. Lo anterior, entre otras causas, porque *"se observa que son tantas las limitaciones económicas, administrativas, sociales y políticas, que no puede hablarse de una verdadera descentralización administrativa en Colombia"* (Penagos, 1997, p. 111), ya que la verdadera descentralización exige eliminar políticas paternalistas y limitaciones impuestas por el poder central que desconozcan la autonomía de las entidades descentralizadas. Es por lo anterior que resulta procedente afirmar que si bien la Doctrina y la Jurisprudencia han hecho esfuerzos muy loables para armonizar el Estado Unitario con la descentralización que pregonaba el art 1º de la Constitución, la realidad nos lleva a cuestionar la autonomía que debe caracterizar a los entes descentralizados¹⁹⁹. Es en este orden de ideas, y en

¹⁹⁹El excesivo control de tutela que ejerce el poder central implica una verdadera intromisión en los asuntos de las entidades descentralizadas (Penagos, 1996); lo anterior de conformidad con el profesor Penagos, *"aunado a la crisis de la democracia moderna, que en el fondo es una crisis de la*

aras de garantizar la autonomía de las entidades territoriales descentralizadas, la cual está garantizada desde la Carta Política, que resulta importante y de interés, la participación de las citadas entidades en el marco del proceso andino de integración con la finalidad de promover y mejorar la efectividad de las competencias asignadas a la CAN y a las vez a las entidades territoriales descentralizadas; esto es, aquellas competencias relacionadas con medio ambiente, agua potable, salud, educación, transporte y turismo. Lo anterior permite afirmar que el proceso andino de integración logra que la descentralización territorial pueda cumplir, en el marco del fenómeno globalizante, con las competencias que le han sido asignadas, entre otras causas, además de las señaladas en párrafos anteriores, porque posibilita superar obstáculos burocráticos e iniciar programas innovadores entre entidades territoriales descentralizadas con otras entidades territoriales pertenecientes a los países andinos o con órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

Dentro de los fundamentos por los cuales es importante que la descentralización territorial colombiana se contextualice con el proceso andino de integración se debe mencionar el hecho de que la conformación del espacio físico de la subregión Andina refleja en gran medida las características estructurales de las sociedades dependientes y poco desarrolladas (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1993). En aras de superar las citadas deficiencias, los gobiernos locales no pueden aspirar simplemente a desarrollar muy bien la capacidad de pedir, sino que tienen que desarrollar también la capacidad de producir. Para lo anterior es necesario que las entidades territoriales inicien el proceso de gestionar inversión propia y para ello, lograr una estructura productiva y territorial sólida (López, 2006), actividad que puede ser gestionada desde los beneficios económicos del proceso andino de integración. El proceso andino de integración fortalece la cohesión social, ya que de manera general, la política de cohesión comunitaria pretende fomentar la recuperación de las entidades territoriales menos desarrolladas, dotándolas de equipamientos básicos favoreciendo las inversiones (Birle, 2004). Es por ello que dentro de los postulados del proceso andino de integración esta el integrar y desarrollar los territorios de los países andinos; en aras de lograr un *“desarrollo más equilibrado entre territorios, dadas las grandes desigualdades en los niveles de progreso entre las regiones de los países andinos”* (Acosta, 2004, pp. 121-142). Es en este sentido que se considera que la integración andina pretende la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las áreas menos favorecidas (Mata, 2009).

Otro de los fundamentos por los cuales es importante que la descentralización territorial colombiana se contextualice con el proceso andino de integración obedece a la ineficacia en la prestación de los servicios públicos asignados a las entidades territoriales descentralizadas. Es importante anotar que desde el contenido del Acuerdo de Cartagena, el proceso andino de integración es un mecanismo de solución a las desigualdades estructurales de los países miembros. Uno de los problemas centrales de los países andinos son las desigualdades estructurales; para lo cual el proceso andino de integración ostenta de instrumentos para resolver dicho aspecto (Maldonado & Otavalo, 2008) mediante beneficios tanto de orden estático como dinámico. Para el efecto, los beneficios estáticos corresponden a una redistribución más eficiente de los factores productivos existentes y los beneficios dinámicos a la creación de nuevos factores productivos y generadores de riqueza (Navarro, 2000). La Globalización ha generado un alto crecimiento de desigualdades sociales (Gómez & Luque & Tinni, 2010). Lo anterior le genera al Estado cambios en su gestión, impuestos por la misma sociedad, la cual reclama innovaciones y adecuaciones para un mayor y mejor nivel de vida. Desde la citada perspectiva el proceso andino de integración es un instrumento que permite consensuar y definir claramente el papel del Estado en un momento histórico en el que debe responder a sus objetivos fundamentales y primarios, impulsando un desarrollo con equidad y justicia social, y conservando, a su vez, su autonomía y poder independiente. Todo ello, en su ámbito interno y soberano. Es en este sentido que resulta procedente anotar que Colombia necesita crecer con equidad y para ello es fundamental que el Estado cambie su rol (Navarro, 2000) usufructuando los beneficios del proceso andino de integración.

Es indispensable asegurar equidad en la prestación de los servicios públicos, y para efectos de lo dispuesto en las presentes páginas, en educación, salud, transporte, medio ambiente y agua potable. En materia de equidad, especialmente en los servicios públicos mencionados, existe evidencia de que la descentralización puede haber contribuido a ampliar y no a disminuir las brechas inter-territoriales de los indicadores en la prestación de los citados servicios. En este sentido, Finot plantea que actualmente se aprecian tendencias que se encaminan a acrecentar diferenciaciones territoriales en términos de calidad y cantidad de los servicios a que tiene Derecho la población, lo que no es compatible con el principio de equidad que sustenta a la descentralización (Finot, 1999). Otros estudios han puesto en evidencia que la bondad de la descentralización para superar las inequidades se está transformando en un problema, lo cual se ha hecho evidente en los municipios de menor tamaño, en términos de inequidad (Los Estudios, 2005). El modelo de descentralización territorial colombiano creó condiciones básicas para que las entidades territoriales tuvieran un buen desempeño en los objetivos de provisión de servicios, de disminución de desigualdades territoriales; sin embargo, dichos objetivos no han

logrado su consolidación. Por lo anterior, queda la sensación que la descentralización no ha logrado generar los procesos de inclusión política, social y económica que se esperaba; y desde el citado contexto, resulta pertinente no olvidar que la CAN es una organización que tiene por objeto promover el desarrollo de los Países miembros en “condiciones de equidad”, mediante la integración y la cooperación económica y social (El Sistema, 2008) para que apoye en el marco del fenómeno globalizante, la ejecución eficaz de la prestación de los servicios públicos concurrentes entre las entidades territoriales y la CAN.

Atendiendo a la necesidad de justificar porque para la descentralización territorial es importante contextualizarse en la CAN; es importante hacer referencia a las fronteras nacionales del sur de Colombia, las cuales tienen un contenido socio-espacial y económico en las que convergen intereses comunes de dos o más partes; constituyen espacios de integración de una vasta utilidad que trascienden su marco local para formar parte, por ejemplo, del encadenamiento de procesos de integración (Valero, 2000). Se puede afirmar que las fronteras tienen una doble valoración complementaria, por una parte, en el ámbito local y nacional, conforman unos territorios indispensables para el desarrollo económico en sus respectivas escalas; por otra parte, son espacios útiles para la articulación de los procesos de integración bilateral y multilateral a los cuales está adscrito, lo que en su conjunto eleva su capacidad económica y le abre posibilidades para un mayor rendimiento que redunde en el bienestar social. Es en este sentido que resulta procedente afirmar que se requiere aplicar políticas de concertación más allá de los predominantes acuerdos de intercambio comercial, que establezcan prioridades en los espacios interfronterizos en aspectos tan significativos como el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de sus habitantes (Valero, 2000).

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, la descentralización territorial juega papel importante en la promoción, coordinación y desarrollo transfronterizo porque las regiones fronterizas permiten estrategias de desarrollo territorial; en este sentido, otro de los fundamentos por los cuales es importante que la descentralización territorial colombiana se contextualice con el proceso andino de integración, obedece a la necesidad de fortalecer el papel de las fronteras, entre otras razones porque los intereses fronterizos no coinciden con los intereses de tipo binacional (Vieira, 2004). Para el efecto, el proceso andino de integración ofrece la posibilidad de formular proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la CAN o llevar a cabo actividades de cooperación territorial por iniciativa de los Estados miembros. A pesar de los vaivenes de la integración andina, ésta ha establecido un marco de referencias para la utilización y desarrollo de los territorios de fronteras. En este sentido, se destaca el interés por concertar globalmente las orientaciones, tanto para

cada país como para el estímulo de la integración, diseñando una política comunitaria para el desarrollo fronterizo que ha recogido la Decisión 459 de 1999 de la CAN, la cual pretende consolidar estrategias políticas y organizativas para el tratamiento de las áreas fronterizas basadas, entre otros principios, en la consolidación de la paz, la estabilidad y la seguridad subregional; el desarrollo complementario de las economías andinas de fronteras y en la contribución al desarrollo social y económico (Valero, 2000).

Ahora bien, analizar las competencias descentralizadas territorialmente en el marco de la CAN, supone, hacer referencia a la noción de cohesión social; directriz del proceso andino de integración y meta del Estado colombiano.

Es un hecho innegable, que al comparar el desarrollo económico de los países andinos, con otros Estados (y en especial Sur Americanos) no ha sido el mejor. Es bajo la citada contextualización en donde cobra importancia la noción de cohesión social²⁰⁰, figura que busca corregir las disparidades regionales, creando un ambiente favorable para el desarrollo de todos los Estados miembros pertenecientes a un proceso de integración (Mata, 2009). Lo anterior en razón a que la política de cohesión es la única política que se ocupa explícitamente de las desigualdades económicas y sociales.

La noción de cohesión social da la impresión de que se trata de un concepto difícil de definir en términos prácticos (Begg & Mayes, 1991). Sin embargo, ya en el siglo XIX autores como Durkheim hicieron aportaciones relevantes y pioneras al estudio de la cohesión social. Y desde hace décadas se dispone de definiciones precisas. A título de ejemplo, se pueden traer a colación dos bastantes representativas: Para Festinguer, la cohesión social *“es la resultante de todas las fuerzas que actúan sobre los miembros del grupo para que permanezcan en él”* (Festinguer, 1950, p. 278). Y para Schachter, es *“la suma de fuerzas sociales que junta a los seres humanos y los mantiene unidos. Es una especie de aglutinante social que une a los miembros del grupo”* (Schachter, 1968, p. 45). En este sentido, una definición válida de cohesión social²⁰¹, ha de añadir a las ideas de las definiciones clásicas (la fuerza que garantiza la continuidad del grupo) otras dos: la igualdad de

²⁰⁰ La cohesión social hace referencia a un proceso en el que la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población se produce sobre la base de una creciente igualdad, tanto en el salario y en las condiciones de trabajo, como en los niveles de protección social. En otras palabras, puede decirse que el grado de cohesión social se manifiesta esencialmente en dos aspectos básicos del funcionamiento de las sociedades modernas, íntimamente relacionadas entre sí, que son el mercado de trabajo y la protección social (Lázaro, 2005). La cohesión social implica de este modo una dimensión de solidaridad que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir las fallas del mercado y de sistemas de diálogo social. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tornándose un complemento necesario y superador de las políticas sociales sectoriales y focalizadas, y brindándoles un objetivo integrador (González, 2004).

²⁰¹ El concepto de cohesión social conlleva un contenido de progreso, de búsqueda de una sociedad más justa y equitativa, con la plena promoción de las sociedades civiles (Mata, 2009).

oportunidades²⁰² y la solidaridad. Estos, son conceptos instrumentales, en la medida que sirven al fin principal, que no es otro que la permanencia en el órgano supranacional. En definitiva, se puede decir que la cohesión social²⁰³, ha de ser entendida como el conjunto de fuerzas que actúa sobre sus integrantes para que se mantengan en la Comunidad, con sentido de pertenecer a ella, a cuyo fin se promueve la igualdad de oportunidades mediante políticas de solidaridad, en el marco de los valores e instituciones aceptados²⁰⁴ (Lázaro, 2005).

Desde la citada perspectiva, el proceso andino de integración ha gestionado desde el marco supranacional, competencias relacionadas con el medio ambiente, salud, transporte, educación y turismo, las cuales también son competencias que han de gestionar las entidades territoriales, especialmente, los municipios y departamentos. En este sentido, de la lectura del Título XI de la Carta Política, ya que la ley orgánica de ordenamiento territorial no prevé nada al respecto, y atendiendo lo dispuesto por el Acuerdo de Cartagena²⁰⁵, se puede constatar que las competencias descentralizadas de las entidades territoriales desde una perspectiva material, que tienen incidencia en el marco de la CAN, son fundamentalmente el turismo, el transporte, el medio ambiente, la educación y la salud²⁰⁶. Para el efecto, es importante no olvidar que las competencias de las entidades territoriales están asignadas por normas constitucionales y legales, sin determinar una clasificación que las diferencie de acuerdo con su contenido (Ríos & Trujillo, 2010). Es por lo anterior que la Ley

²⁰² Carrasco admite que, desde la perspectiva social, se puede hablar de cohesión cuando “hay semejanza o igualdad de oportunidades para acceder al empleo, a la formación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a un medio ambiente de calidad, cualquiera que sea la región en que se viva” (Carrasco, 2000, p. 21). A pesar de los reparos que puedan establecerse a una definición tan descriptiva, tiene el mérito de señalar una de las claves de la cohesión social, como es la igualdad de oportunidades. Lo anterior en razón a que la cohesión social debe medirse en términos de igualdad y desigualdad de acceso a los recursos y a los servicios de participación de la población en la vida económica y social (Izquierdo, 1997).

²⁰³ La cohesión social es un tema transversal, en cualquier proceso de integración, que abarca, cuando menos, tres ámbitos materiales: i) la gobernabilidad democrática, inclusive el redimensionamiento y la reforma del Estado, la redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado, la participación ciudadana en la gestión pública, la reforma fiscal y financiera, la defensa efectiva de los derechos humanos, la certidumbre jurídica, y la transformación y descentralización de la Administración pública. ii) las acciones de carácter propiamente social, que tuvieran un efecto compensatorio y fueran, al mismo tiempo, un detonante para el desarrollo económico. El tema central es el de la redistribución del ingreso cuya concentración tiene efectos devastadores sobre la cohesión social. iii) la competitividad, que incluye la ampliación y mejora sustantiva de los sistemas educativos y la elevación progresiva de la escolaridad obligatoria, así como la inversión prioritaria en ciencia y tecnología, la capacidad laboral, la disminución consistente de las diferencias salariales y programas específicos de empleo que reduzcan la economía informal (Molina & Mata, 2005).

²⁰⁴ Bajo la citada contextualización, es preciso recordar que la cohesión social es una condición de las sociedades civiles vigorosas que se mantienen unidas por un marco de ciudadanía (Dahrendorf, 1995).

²⁰⁵ El artículo 1º del Acuerdo de Cartagena determina los objetivos de la CAN, y de él, se deducen como actividades de interés para el proceso andino de integración el Turismo, el Transporte, el Medio Ambiente, la Educación y la Salud. Para el efecto, la citada norma prevé: “Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.” En concordancia con la citada norma, el artículo 3º del Acuerdo de Cartagena prevé que complementariamente a los mecanismos que el Acuerdo de Cartagena utiliza para lograr los objetivos de la CAN, se adelantaran, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social: programas en el área del turismo; acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente; y programas de desarrollo social.

²⁰⁶ Atendiendo al contenido de las citadas competencias, consideramos oportuno hacer referencia a lo dispuesto por el artículo 129 del Acuerdo de Cartagena, el cual prevé que “los Países Miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinadas a contribuir al logro de los siguientes objetivos de desarrollo social de la población andina: a) Eliminación de la pobreza de las clases marginadas, para lograr la justicia social; b) Afirmación de la identidad cultural y de formación de valores ciudadanos para la integración del área andina; c) Participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y d) Atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales. Para la consecución de tales objetivos se desarrollarán programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social y la educación y cultura. La realización de las acciones que se desarrollen en el marco del presente artículo serán coordinadas con los distintos organismos del sistema andino.”

Orgánica de Ordenamiento Territorial le da vida al contenido del artículo 288 de la Carta Política, determinando un régimen general de competencias, y no de materias específicas²⁰⁷ (González, 2012).

En concordancia con lo dispuesto en párrafos anteriores, es pertinente anotar que al analizar el Acuerdo de Cartagena se puede concluir que el sistema competencial andino se estructura, al menos formalmente y teóricamente, en torno a las dos categorías competenciales básicas de cualquier proceso de integración, esto es, las competencias exclusivas y las competencias compartidas con los Estados. En todo caso, en la práctica y en el marco de las competencias propias del proceso andino de integración y la descentralización territorial colombiana, lo cierto es que, en realidad, no se puede hablar propiamente del ejercicio de competencias comunitarias exclusivas²⁰⁸ porque la CAN no ofrece una calificación expresa de la naturaleza de las competencias que esta Organización va a desempeñar; en otras palabras, no existe una clasificación de competencias exclusivas o compartidas. Es por lo anterior que para efectos de estas páginas resulta necesario atenernos a un criterio material, esto es, analizaremos las funciones de las materias concretas asignadas a la CAN contempladas por el Acuerdo de Cartagena, para desprender de ellas la calificación de competencias en el marco de la integración andina y de la descentralización territorial colombiana.

Ahora bien, analizar la temática propia de las competencias compartidas entre la CAN y la descentralización territorial, supone no olvidar los lineamientos de política exterior²⁰⁹ establecidos por la CAN, quien ha empezado a formar una estrategia medianamente unificada en los Países miembros²¹⁰. Sin embargo, hay que

²⁰⁷ Lo dispuesto obedece a que el artículo 288 de la Constitución establece que la distribución de competencias entre la Nación y la entidades territoriales se llevará a cabo mediante ley orgánica, sin embargo, los constituyentes no elaboraron un listado de temas específicos o concretos sobre los cuales versaría el reparto competencial (González, 2012).

²⁰⁸ En concordancia con lo dispuesto anteriormente, debemos hacer mención crítica al escaso protagonismo que ha ejercido el Tribunal Andino en la clarificación y desarrollo progresivo del sistema competencial andino. Lo anterior, entre otras causas, por la inexistencia de la "cláusula de flexibilidad" en el marco del Derecho Andino de la integración, esto es de una cláusula que permita la necesaria actuación de la CAN para lograr alguno de los objetivos establecidos en el Acuerdo de Cartagena cuando no se hubieren previsto poderes de acción precisos al efecto. Lo anterior le imposibilita al Tribunal Andino de Justicia suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Derecho Originario Comunitario. Ahora bien, es preciso aclarar que dicha cláusula no implica que el Tribunal pueda desconocer el principio de las competencias de atribución, ni que puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la CAN, ni que pueda servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación al Derecho Originario Comunitario (Quindimil, 2006).

²⁰⁹ En 1979, en Lima, los gobiernos andinos firmaron el Instrumento Constitutivo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino, cuya primera atribución era la de formular la Política Exterior conjunta. Sin embargo, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores fue finalmente incorporado al ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, mediante la adopción de su Reglamento General, en el cual se establece que son funciones y atribuciones de dicha instancia, entre otras, las de formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés Subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Lo anterior de conformidad con el Artículo 6 del Reglamento General del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptado en la ciudad de Quito el 25 de junio de 1997.

²¹⁰ Mediante Decisión No. 458, la CAN previó como principales lineamientos de política exterior, los siguientes: "1. Responde a los intereses comunes andinos, rescata experiencias pasadas y guarda coherencia con las políticas exteriores nacionales de los Países Miembros. 2. Comprende aspectos políticos, económicos, comerciales y socio-culturales y es la expresión de un proceso de integración cada vez más profundo que se proyecta internacionalmente..." En concordancia con la Decisión No. 458; la CAN profirió la Directiva No. 476, la cual determina el seguimiento de la Política Exterior Común; y en este sentido, sus artículos primero y segundo prevén: "**Artículo 1.-** Disponer que cada Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Miembros designe un funcionario de alto nivel que tenga por función coordinar la ejecución de las acciones y negociaciones de la agenda de la Política Exterior Común en su respectivo país, conforme a las prioridades establecidas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores."

reconocer que dicha política exterior ha pasado difíciles momentos, debido a las dificultades que se presentan para elaborar una política exterior común que respalde los diferentes intereses de los Estados miembros. Lo anterior obedece fundamentalmente a una compleja debilidad institucional del proceso integrador y a la existencia de intereses disímiles entre los países que conforman la subregión. Al respecto es pertinente hacer referencia a la Decisión 458 de la CAN, por la cual se establece que la formulación y ejecución de la política exterior se rige por: *“a) La gradualidad, que consiste en abordar progresivamente los temas de la agenda internacional, conforme a las prioridades establecidas a partir de la identificación de los intereses comunes; b) La integralidad, que implica una visión de conjunto de la política exterior común, que atienda al carácter multidisciplinario de la agenda política y económica internacional y a la creciente interrelación de los asuntos internos y externos derivada de la globalización, entendida ésta en términos positivos y de respeto a los rasgos y especificidades nacionales y subregionales; y c) La flexibilidad, que permite a la política exterior común, así como a sus mecanismos, adaptarse a la dinámica del entorno regional y mundial, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.”*

En atención a lo dispuesto en la citada norma, la coordinación de las competencias conexas por la descentralización territorial y el proceso andino de integración, supone un proceso que garantice la ejecución de una estrategia de largo plazo, con una flexibilidad que permita abrir oportunidades a los países miembros para que logren su propio desarrollo social y económico.

1.1. Educación

El sentido del reto educativo se ha vuelto crucial para los líderes de varios continentes, quienes ahora están de acuerdo en reconocer que el derecho a la educación y su política pública²¹¹, son los temas más importantes de

Artículo 2.- Dichos funcionarios harán, conjuntamente con la Secretaría Pro Tempore del Consejo Andino y con la colaboración de la Secretaría General, el seguimiento de la Política Exterior Común y recomendarán a sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores las medidas necesarias para alcanzar los objetivos fijados por el Consejo Andino.” Con posterioridad a la Decisión No. 458; la CAN profirió la Directiva No. 499 de 2001, por la cual se actualiza la Directiva No. 1 sobre formulación y ejecución de la Política Exterior Común; en razón a que se pudo constatar la inexistencia de un sistema efectivo de comunicación, consulta e intercambio de información entre la Secretaría General de la CAN y los órganos internos (Ministerio de Relaciones Exteriores) a fin de garantizar el cumplimiento de la agenda de la Política Exterior Común y para considerar situaciones o asuntos que requieran atención prioritaria.

²¹¹ La Constitución de Colombia así como sus leyes internas, han establecido el deber del Estado de proveer el servicio de la educación pública en forma permanente, regular, continua y eficaz, *“lo que supone normas de calidad y el respeto de los principios de una educación neutral”* (Lesourne, 1998, p. 15), gratuita y obligatoria. El contenido de la obligación del Estado colombiano para ofrecer un servicio educativo implica ciertas obligaciones con efecto inmediato y otras con efecto progresivo cuyo fundamento es el artículo 67 de la Constitución Política. Este artículo impone obligaciones al Estado para prestar el servicio de educación pública. En particular, se establece que la educación, debido a la función social que realiza, se convierte en una de las funciones prioritarias del Estado, por lo que debe proporcionarla de manera permanente, regular, continua y eficaz, con normas mínimas de calidad y asequible para todas las personas. Además, dada la connotación de servicio público que se ha dado a la educación, la Constitución establece que sus objetivos son, la prestación de un servicio a la comunidad, la búsqueda del interés público y el aumento de la calidad de vida de la población, y por estas razones las autoridades competentes pueden autorizar la prestación del servicio a los particulares, pero estos deberán ser regulados, controlados y guiados,

la agenda pública para el futuro del planeta (Burbules & Torres, 2000). Lo anterior en razón a que el diseño de la política pública de educación se ha vuelto universal, supranacional y con la imposición de referenciales universales (Duterco & Van, 2000).

El matiz económico, núcleo rector de cualquier proceso de integración, demanda trabajo calificado. Lo anterior genera como consecuencia que los empleados calificados sean más valiosos que los no calificados (Rozas, 2006). Los procesos de integración regionales implican la coordinación de políticas económicas y comerciales, pero también traen aparejados la coordinación de cuestiones políticas y sociales; y dentro de estas últimas, la actividad educativa. A pesar de que la cuestión educativa es a veces un tema relegado por los bloques de integración (Esposito, 2010. p. 117); para efectos del proceso de integración andino la Educación desempeña un papel fundamental en aras de consolidar la identidad andina; aspecto que asegura legitimidad a dicho proceso.

El comienzo del nuevo siglo muestra que el alcance de las transformaciones que estamos viviendo señala la necesidad de pensar los procesos sociales en términos globales y regionales, ya que la interdependencia es tan evidente como las profundas desigualdades y asimetrías entre países y regiones (De Donini, 2010). Este proceso de desigualdad se produce también en el interior de los países y de las regiones, y tiene su correlato en la educación. En América Latina, por ejemplo, las diferencias de la escolarización registran que el 10% más rico tiene 11 o más años de educación, mientras que el 30% más pobre tiene menos de 4 años de estudios (Brunner, 2000). En este contexto, la educación debiera constituirse en un factor central de los procesos de desarrollo e integración regional, como el ámbito propio para la formación de la identidad y la conciencia política, la producción de conocimientos científico-tecnológicos y la capacitación de recursos humanos para incorporarse adecuadamente a los nuevos requerimientos del mundo productivo (De Donini, 2010).

El servicio público de educación en el marco del proceso andino de integración y de la descentralización territorial colombiana, es entendido como una política social. Para efectos de lo anterior la CAN profirió la Decisión 592, en donde se crea el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social; como ente encargado de liderar la ejecución de una Agenda Social que articule programas, proyectos y actividades comunitarios para impulsar el desarrollo social en la CAN y potenciar los efectos socialmente positivos de la integración

en principio, por un servicio a la comunidad. Por lo tanto, la función social de la educación excluye la gestión totalmente comercial y libre, que es propia de las sociedades comerciales (Duque, 2013).

económica y comercial²¹².

Un proceso de integración sin un fuerte y sistemático esfuerzo educativo que lo acompañe y lo refuerce no es sostenible. Los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizan en el largo plazo cuando van junto con un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista en el seno de las sociedades (Comunidad Andina, 2006); en este sentido, coincidimos con el criterio de la profesora Siufi, para quien *“no es la política lo que transforma las sociedades sino la cultura. La política se desarrolla sobre una generación, la cultura sobre varias. La cultura tiene otros pilares fundamentales que la hacen perdurable y son los que repercuten en la política, haciendo que estos puedan consolidarse, ser, a mediano y largo plazo, convirtiéndose así en políticas de Estado y no solo de partidos* (Siufi, 2010). Es desde la citada perspectiva que a continuación se desarrollara los principales avances de la educación en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana.

Atendiendo lo dispuesto en párrafos anteriores, el artículo 129 del Acuerdo de Cartagena establece que los países miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinadas a contribuir al logro de los objetivos de desarrollo social de la población andina a través de programas y proyectos en el campo de la educación, entre otros. Por su parte el artículo 130 establece que para dar cumplimiento a esas acciones, los ministros deberán aprobar programas educativos dirigidos a renovar y mejorar la calidad de la educación básica; programas que persigan diversificar y elevar el nivel técnico de los sistemas de formación profesional y programas para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino.

²¹² La Decisión 592 de la CAN, prevé en sus artículos 2º, 3º y 5º, lo siguiente: **“Artículo 2.-** El Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social estará constituido por los Ministros encargados por sus gobiernos de coordinar nacionalmente la ejecución del Plan Integrado de Desarrollo Social, y de los demás programas y proyectos instrumentados por la Comunidad Andina para impulsar su desarrollo social. **Artículo 3.-** Dicho Consejo desempeñará adicionalmente las siguientes tareas y responsabilidades específicas: a) Debatir y formular propuestas de políticas, estrategias o programas que contribuyan a potenciar los beneficios sociales de la integración andina y desarrollar su dimensión social, con el fin de “procurar el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión” como lo establece el Acuerdo de Cartagena b) Impulsar la gradual convergencia de las políticas sociales de los Países Miembros mediante la evaluación y seguimiento conjuntos de los compromisos de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y el análisis compartido de los recursos humanos, técnicos y financieros requeridos para su cabal cumplimiento. c) Coordinar con el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Presidentes de Bancos Centrales y responsables de organismos de planificación de la Comunidad Andina en la identificación y el diseño de mecanismos financieros innovadores para combatir la pobreza, fortalecer la gobernabilidad democrática y alcanzar la justicia social y la equidad. d) Instrumentar, en coordinación con el Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional, una estrategia de gestión de recursos con países donantes y organismos financieros internacionales que asegure la cooperación técnica y financiera que requiere la ejecución de los programas y proyectos contemplados en el PIDS, así como de otras iniciativas que sean acordadas en el marco de la Agenda Social Andina. e) Facilitar la adopción de posiciones comunes o concertadas sobre temas sociales en foros y negociaciones internacionales. f) Promover la participación de la sociedad civil organizada en la ejecución de los programas y proyectos del PIDS y, en general, en el desarrollo de la dimensión social de la integración andina. **Artículo 5.-** El Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social establecerá vínculos de consulta y coordinación con los Consejos y Comités actualmente vigentes o que fueren en el futuro creados en la Comunidad Andina, cuyas temáticas se consideren afines o relacionadas con los objetivos del desarrollo social. En particular, establecerá vínculos con el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, con los Ministros de Salud, en coordinación con el Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue, y con los **Ministros de Educación** y responsables de las políticas culturales, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Convenio Andrés Bello.” (negrilla fuera del texto).

Como avance de la educación en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, es importante anotar la redefinición de asignación de recursos del sector educativo. La educación fue inscrita en la Constitución como un derecho humano fundamental y se definió como el objetivo esencial del Estado, la sociedad y la familia. Para desarrollar los objetivos propuestos, la Constitución de 1991 reforzó la estabilidad de los recursos para el sector social. Se determinó que los recursos fiscales del SGP serían transferencias obligatorias a los departamentos y municipios para invertir en educación y salud²¹³.

²¹³ En virtud de este mandato, la primera ley de transferencias que apareció fue la Ley 60 de 1993, elaborada por el gobierno a través del Departamento Nacional de Planeación, con la asistencia de expertos internacionales. Se establecieron las funciones y obligaciones del Estado en las áreas de educación y salud para los tres niveles de gobierno. Alternativamente, los recursos debían asignarse de acuerdo a una fórmula que tenía en cuenta los criterios establecidos en la Constitución, la situación fiscal en las provincias y en los distritos, y los requerimientos financieros para cumplir con sus necesidades (Duque, 2013). Las contribuciones financieras, se empezaron a transferir automáticamente a los municipios, después de 1994. Casi en paralelo a la discusión en el Congreso de la ley 60 de 1993, se publicó en marzo de 1994, la Ley 115, conocida como la Ley de Educación, que define la estructura del servicio de la educación, los términos de atención a las poblaciones, la organización para la prestación de los servicios educativos, las modalidades de los estudiantes, la gestión de los educadores, los establecimientos de enseñanzas, la administración de la educación, el sistema de inspección y vigilancia, así como los criterios para la financiación de la educación pública y los estándares para la educación proporcionada por el sector privado. Esta ley, a diferencia de la ley 60 ha sido diseñada en el sector de la educación. El primer sistema de transferencia que implementó la ley 60 de 1993 se compone de dos tipos de recursos: 1) los recursos del situado fiscal (Hoy SGP) con los cuales se determinaron algunas transferencias que iban a los departamentos y a los distritos, y 2) la participación en el ingreso nacional para el cálculo de las transferencias a los municipios, los distritos y las reservas indígenas. En este último caso se definió un crecimiento del 14% en 1993 hasta el 22% en el año 2001. Con esta primera fórmula de transferencia, en el año 2000, la inversión en la educación llegó a representar 4,6 del PIB, lo que se consideró excesivo por los expertos internacionales BM, por lo que se sugirió que una reforma constitucional para cambiar esta fórmula (Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997). Durante el año 2001, se logró por primera vez un cambio de la fórmula y los recursos comenzaron a disminuir. Después, durante el año 2007, una segunda reforma constitucional fue aprobada en la misma dirección. Así, la inversión en educación alcanzó sólo el 3,6 del PIB (Banco Mundial, 2011), después de haber perdido un (1) punto en nueve años, lo que demuestra que las dos reformas constitucionales fueron regresivas (Libreros, 2002, p. 34), para la realización del derecho a la Educación (Estrada, 2002, p. 23). Se debe tener en cuenta que la Ley 60 de 1993 había establecido inicialmente los parámetros de la distribución de los recursos nacionales, por sector y por nivel territorial, pero esta ley fue modificada en el año 2001 por el acto legislativo 01 y la Ley 715, que tenía como objetivo la consolidación de los flujos financieros del Sistema General de Participaciones. La reforma introdujo un párrafo al artículo 347 y modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, lo que permitió la derogación temporal, entre 2002 y 2006, de la fórmula de los recursos presupuestarios corrientes como base para los cálculos y para las transferencias a los entes locales. Con esta ley se creó el Sistema General de intereses, el SGP. Con esta primera reforma se generaron reacciones por parte de los diferentes sectores de la educación quienes consideraron que la reforma había recortado los recursos para los servicios básicos, lo que era una verdad innegable (Matias & Bocanegra, 2001). En efecto, el gobierno tuvo éxito al tomar como base para el cálculo, los ingresos propios de la entidad local en el 2001 a lo que se debía añadir la tasa de inflación de 2,0% entre 2002 y 2005 - y 2,5%, de 2006 a 2008, lo que desaceleró el crecimiento que inicialmente tenían las transferencias con el régimen de la Ley 60. Esta reforma fue aprobada con la ayuda de expertos internacionales quienes tenían la teoría que las transferencias de la Nación habían desbordado las obligaciones del nivel nacional, y si no se reformaba la fórmula de las transferencias aprobadas estas llegarían al 43% del total de los recursos nacionales en el año 2005, haciendo que el sistema fuera insostenible. En el año 2006 se adoptó la segunda reforma con el Acto Legislativo No. 4 y la Ley 1176 de 2007 que modificó la fórmula del SGP. El gobierno apoyó la nueva fórmula en razón a la variabilidad y la incertidumbre de la economía, con el argumento de que si bien la economía había tenido un crecimiento positivo, no había ninguna garantía de que así continuara, ya que se estimaba que para el 2009 las exportaciones de petróleo bajarían, y, además, la economía de EE.UU. se desaceleraría y podríamos tener una gran fuga de capitales. Además, el gobierno determinó que el actual sistema de ingresos generaba un deterioro en las finanzas públicas de las regiones más vulnerables, lo que finalmente no permitía asegurar los recursos necesarios para cumplir los objetivos sociales. Se observa que lo sustancial de la reforma es evitar volver a los ingresos corrientes de la Nación, como una medida para el cálculo de las transferencias o de los intereses, por lo que propuso que el monto del Sistema General de Participaciones a los departamentos, distritos y municipios aumentará en los años 2009 y 2010, con un porcentaje igual a la inflación causada en el año anterior, con un incremento del 3,5%, basado en el monto pagado en el año 2008. Desde el año 2011, el aumento será la inflación causada del año anterior, más un aumento del 2%. Esta fórmula fue finalmente aprobada por el Congreso y logró disminuir la participación de las comunidades locales en el ingreso nacional. Sin lugar a dudas, el tema de los presupuestos territoriales para el gasto social afecta directamente el derecho a la educación y, en este sentido, la fórmula financiera se convirtió en un obstáculo para el progreso, en el cumplimiento de la obligación del Estado (Arroyave, 2010, p. 32) de garantizar la disponibilidad (Amezquita, 1977, p.67) de la educación (Bauman, 1999, p. 54). Cabe señalar que el sistema educativo en la actualidad continúa siendo financiada principalmente por las transferencias de recursos desde el sector central. La mayor parte del gasto en el sector de la educación que se hace por las autoridades descentralizadas, se realiza con base en el flujo de estos recursos desde el gobierno nacional y no por los recursos propios. Es así como, los fondos nacionales representaron el 85,6% del gasto en educación entre 1988 y 2004 y la proporción de los recursos locales para la educación alcanzó sólo el 14,4%. Y a pesar del aumento del gasto público en los servicios educativos en todos los niveles, las familias siguen contribuyendo de manera significativa a la financiación de la educación, concluyendo que la fórmula de transferencias de recursos a la educación se ha vuelto regresiva, aunque aumente cada año, en una forma nominal debido a la inflación, por lo que las fuentes públicas siguen siendo insuficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos del milenio con relación a la educación de base, por cuanto todavía existen 3,9 millones niños desatendidos, en las escuelas en las zonas rurales (Stiglitz, 2003, p.12) y en las zonas desatendidas (Bocanegra, 2006, p. 78).

La descentralización de la inversión en el sector de la educación en Colombia se inició en 1986 como resultado de los movimientos sociales que se produjeron en el país, que buscaban dar una mayor autonomía política y administrativa a las autoridades locales. Luego, con la Constitución Política de 1991 se quiso asegurar una autonomía financiera de los entes locales desde la misma Carta, y se redactó el artículo 357, evitando que el fenómeno de la descentralización se volviera regresivo debido a la falta de recursos (Duque, 2013). Con la expedición de los Actos Legislativos 01 de 2001, la Ley 715 de 2001, acto legislativo 04 de 2007 y ley 1176 de 2007, se distribuyen los recursos entre departamentos y municipios con criterios de equidad y complementariedad²¹⁴. Dicha ley establece que las sumas transferidas para prestar el servicio educativo serán distribuidas conforme a la asignación por alumnos y según las tipologías definidas para cada entidad territorial. Por tal motivo, la Ley 715 de 2001 se constituye en una herramienta fundamental para avanzar en el proceso de reforma del sector educativo, pues redefine la estructura de asignación de recursos del sector, pasando de un esquema de reconocimiento de costos a uno que premia los resultados, los cuales serán determinados a partir de la gestión educativa territorial en términos de cobertura y calidad (Álvarez, 2008).

En cuanto a la administración de los servicios educativos y la distribución de estas subvenciones o transferencias del nivel nacional, estas se rigen por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Es así como, para el servicio de la educación, los municipios se distinguen como certificados o no certificados. Los municipios certificados administran sus propios servicios de educación, mientras que en los municipios no certificados son administrados por los departamentos en los que se ubican²¹⁵.

²¹⁴ En cuanto a la financiación del servicio de la educación, se encuentran los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, que se han modificado en dos oportunidades, por primera vez con el acto legislativo 01 de 2001 y, por segunda vez, con el acto Legislativo 04 de 2006. Así, el artículo 356 crea el Sistema General de Participaciones-SGP-que sirve para proporcionar recursos a los departamentos, distritos y municipios. El artículo 357 de la Carta dispone que el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al porcentaje promedio de variación de los ingresos corrientes que tenía el país en los últimos cuatro años, incluyendo la capacidad del presupuesto para el año anterior (Duque, 2013).

²¹⁵ La Ley 715 de 2001 define una distribución de las funciones del Sistema General de Participaciones o transferencias, SGP, de la siguiente manera: La Nación, tiene las siguientes funciones en relación con el SGP: “1.) Distribuir los recursos para la educación del SGP conforme a los criterios establecidos en la ley. 2) Establecer parámetros técnicos para la prestación de los servicios públicos de Educación, las normas y los niveles de dotación de personal, teniendo en cuenta la particularidad de cada región; 3) Definir la cuota por estudiante y por año, a la vez de explotación y de calidad, para la prestación de servicios de educación financiado por el SGP, según el tipo y la disponibilidad de los recursos del Sistema General de participaciones. 4) Determinar los criterios a los que se debe someter los servicios administrativos de los establecimientos y los profesores; y los parámetros para distribuir la dotación. 5) Definir la Canasta educativa. 6) Realizar, si es necesario, la creación, fusión, supresión o conversión de empleos necesarios en la organización del personal de la educación nacional. Los gobernadores y los Alcaldes debe seguir los procedimientos indicados por el gobierno nacional para este efecto. 7) Establecer las exigencias de certificación para las municipalidades, y decidir sobre la certificación de las municipalidades de menos de 100.000 habitantes de conformidad con el artículo 20 de esta ley. 8) Establecer los incentivos para los distritos, los municipios y los establecimientos de enseñanza para la realización de los objetivos de ampliación de cobertura, de calidad y eficiencia de recursos. 9) Efectuar las acciones necesarias para mejorar la gestión de recursos del SGP. 10) Cofinanciar la evaluación de resultados. Cada departamento, distrito o municipalidad puede distribuir cada tres años, una suma para la evaluación del éxito escolar según la metodología indicada por el Ministerio de Educación. 80% será financiado por la Nación y el 20% por la autoridad local. 10) Las demás actividades de gestión y distribución para realizar la reglamentación del SGP”. Los Departamentos tienen las siguientes funciones en relación con el SGP: “1) Proporcionar una asistencia técnica para la educación, así como ayuda financiera y administrativa a las comunas que lo necesitan. 2) Gestionar y ser responsable de la ejecución, rapidez y calidad de la información departamental sobre la educación a suministrar a la Nación en las condiciones requeridas. 3) Realizar el apoyo técnico y administrativo a las municipalidades para que se vuelvan certificadas. 4) Certificar los municipios que reúnan las calidades para administrar de manera autónoma los recursos del SGP. Si la municipalidad es admisible para ser certificada y el departamento no la certifica, ella puede solicitarlo a la Nación.” Y con relación a los municipios no certificados, las funciones del departamento son las mismas que las que han sido certificados para los municipios, que son: “1) Gestionar, planificar y ofrecer los servicios educativos en el preescolar, primaria y secundaria, en los términos de equidad, eficiencia y calidad, definidos en la ley. 2) Gestionar y distribuir entre los

Las normas relacionadas anteriormente, son muy seguramente los primeros pasos normativos, previstos en el ordenamiento jurídico interno colombiano y en el Derecho Andino de la Integración, que pueden facilitar la necesaria planeación entre la CAN y la descentralización territorial, en el marco de la educación.

De otro lado, el reconocimiento de la autonomía universitaria, es otro factor de avance de la educación en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana. La autonomía universitaria constituye un elemento innovador en el contexto de los roles institucionales (Gómez, 2000). La citada autonomía puede definirse como el poder de estas instituciones para escoger una orientación ideológica por ella misma, que se puede desplegar en frente de sus estudiantes a través de su programa de estudios y de investigación, y por otro lado, la capacidad de hacer su propia organización administrativa y lograr su libertad académica y económica, a través de un reglamento interno que obliga después de publicado, no sólo a la comunidad educativa (directivos, docentes y estudiantes), sino también para aquellos que aspiran entrar en el centro educativo²¹⁶. En cuanto a la autonomía de las universidades establecidas en el artículo 69 de la Constitución Política, la Corte Constitucional declaró que *"la autonomía universitaria es la capacidad de auto-determinación filosófica y administrativa de la persona moral que presta el servicio público de la educación superior, por lo que proclama su singularidad en el entorno. La autonomía de las Universidades permite a estas entidades tomar sus propias políticas (y definir las reglas para la selección de directores y la duración de sus mandatos), se rige por sus propios estatutos, define su reglamento interno, aprueba y gestiona su presupuesto, teniendo en cuenta reglas de selección y nombramiento de los docentes, y define sus programas, pero dentro de*

establecimientos de educación que son de su competencia los recursos financieros del SGP, para la prestación de los servicios educativos, respondiendo a los criterios enunciados en la ley y los reglamentos. 3) Gestionar, ejerciendo los poderes previstos en el artículo 153 de la ley 115 de 1994, las instituciones educativas, los docentes y el personal administrativo de los establecimientos de enseñanza. Para hacerlo, debe organizar concursos y requisitos de nominación del personal, gestionar los ascensos y en ningún caso exceder el monto de los recursos del SGP atribuidos a la autoridad local que han sido enviados y realizar las transferencias de los docentes entre los establecimientos de enseñanza, sin ninguna exigencia jurídica, salvo la expedición de actos administrativos debidamente motivados. 4) Distribuir entre los diferentes establecimientos educativos, los docentes y los rectores, según las necesidades del servicio, las poblaciones a servir para abordarlas en términos de eficacia, conforme a la reglamentación nacional prevista para el tema. 5) Participar con los recursos propios en el financiamiento de los servicios educativos para el Estado y en el financiamiento de programas y proyectos educativos y de inversiones en la infraestructura, en la calidad y en las dotaciones. Los gastos cubiertos por esos recursos pueden generar los costos permanentes del SGP. 6) Mantener la cobertura actual de expansión y de acogida. 7) Evaluar la eficacia de los rectores y los directores, de los profesores y el personal administrativo. 8) Efectuar la inspección, la vigilancia y el seguimiento de la educación en su jurisdicción. 9) Suministrar una asistencia técnica y administrativa a los establecimientos de enseñanza cuando haya áreas aplicables. 10) Gestionar los sistemas de información educativo municipal o del distrito y suministrar información al Ministerio de educación y a la Nación con calidad y en los plazos previstos por los reglamentos. 11) Promover la implementación y ejecución de los planes tendientes a mejorar la calidad de las instituciones. 12) Organizar la prestación de los servicios educativos en su jurisdicción. 13) Realizar seguimiento a la aplicación de los reglamentos nacionales sobre los costos de escolaridad, las pensiones, los costos escolares y los pagos periódicos en los establecimientos escolares. 14) Realizar la evaluación de conformidad con las cifras dadas por la ley." El municipio certificado y el departamento tienen las siguientes funciones: "1) Inspeccionar y supervisar el sector de la educación, lo que comprende la cobertura y la calidad. 2) Participar con sus propios recursos en la prestación de la educación y en la infraestructura. 3) Transferir los recursos del monto del SGP a los municipios no certificados. 4) Gestionar la prestación de los servicios de educación. 5) Producir y proporcionar información de calidad del sector educativo. 6) Realizar las transferencias de los docentes entre las escuelas de su jurisdicción. 7) Financiar las inversiones de infraestructura de calidad."

²¹⁶ Ver al respecto Corte Constitucional Colombiana, sentencias T 492 - 1992, T 237 - 1995, T 674 - 2000 y C 547 - 1994.

*los límites y requisitos impuestos por la ley y siempre que las normas no sean contrarias a la Constitución"*²¹⁷.

En este orden de ideas, y de conformidad con lo dispuesto anteriormente, coincidimos con el criterio de que la autonomía, en el marco del sector educativo, supone una superación de la descentralización administrativa y el rescate de la descentralización política, en la medida en que delimita un ámbito material para el ejercicio de ciertas atribuciones que solo pueden ser ejercidas por las universidades porque les son consustanciales al ejercicio de su función académica²¹⁸.

Los actores centrales del proceso de integración regional en materia de educación superior son las propias instituciones universitarias (Siufi, 2010); desde la citada perspectiva, la autonomía universitaria facilita la introducción en los planes de estudios de cátedras integracionistas, la movilidad académica de estudiantes y docentes, exigidos por la creciente internacionalización de la educación superior; y actividades de investigación en el marco del Derecho Comunitario Andino²¹⁹.

Una de las grandes fortalezas del ámbito de la educación en la relación integración y descentralización territorial, la encontramos en la existencia de un ordenamiento jurídico supranacional. En este orden de ideas, en el marco de la educación, encontramos un marco jurídico supranacional que parte desde el mismo Acuerdo de Cartagena²²⁰ y que se irradia en el Derecho Derivado Comunitario mediante Decisiones que determinan directrices en la temática propia de la educación. Para el efecto, en razón a la necesidad de iniciar un proceso de construcción de identidad andina y de identificación con la Comunidad desde los primeros años escolares, a través del conocimiento de pueblos hermanos y del mismo concepto de integración, no sólo comercial, sino social y cultural (Vélez, 2013); la CAN mediante la Decisión 594 incorporo la temática de integración en los

²¹⁷ Ver al respecto Corte Constitucional Colombiana, sentencias T-237 - 1995, T-492 - 1992, T-108 -1993, T-123 - 1993, T-172 - 1993, T-506 - 1993, y T-515 - 1995.

²¹⁸ Desde la citada perspectiva, es pertinente anotar que la potestad reglamentaria se constituye en el fuero en virtud del cual las universidades gestionan las actividades de índole administrativo y académico y las confían a sus propios órganos de gobierno (Gómez, 2000). La facultad de las universidades de expedir libremente sus propios estatutos para otorgarse el régimen interno que regule el proceso educativo en lo necesario, desde el punto de vista organizacional y funcional, así como para fijar una regulación clara y precisa de las obligaciones surgidas entre educadores y educandos constituye, entonces, consecuencia natural de la autonomía administrativa universitaria (Sánchez, 2009).

²¹⁹ Es importante la configuración de una agenda de investigación para acompañar los procesos de integración regional en el Sector Educativo (Cambours de Donini, 2006). Necesitamos construir nuevas categorías para pensar en una ciudadanía regional y global, para reconceptualizar la soberanía en el siglo XXI, para profundizar el sentido de las transformaciones culturales, sociales y políticas de la sociedad-red (Castells, 2002), y comprender las tensiones entre lo supranacional y lo local. Estas tensiones han sido interpretadas desde el neoliberalismo, como una clara señal de la pronta desaparición de los Estados o del advenimiento de una época post-estatal. Otros, sin embargo, opinan que estamos asistiendo al inicio de un proceso de reconfiguración de la instancia nacional, de revalorización de su capacidad de coordinación estratégica de las instancias descentralizadas, de conducción y orientación del conjunto, cuyo fortalecimiento puede alcanzarse promoviendo la cooperación y profundizando los procesos de integración regional. Se trata así de pensar lo nacional a partir de una complejización de las nociones de identidad y ciudadanía (Piñón, 2005).

²²⁰ Para el efecto el artículo 130 del Acuerdo de Cartagena prevé que los Ministros respectivos del área social de los países miembros, adoptarán en los campos de interés comunitario: "a) Programas educativos dirigidos a renovar y mejorar la calidad de la educación básica; b) Programas que persigan diversificar y elevar el nivel técnico y la cobertura de los sistemas de formación profesional y capacitación para el trabajo; c) Programas para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la Subregión ..."

programas y contenidos educativos escolares de los Países Miembros de la CAN; y en este sentido, a través del artículo 2º de la mencionada Decisión se solicitó a la Universidad Andina Simón Bolívar y al Convenio Andrés Bello que presten toda la colaboración requerida para el cumplimiento de esta Decisión; y en el artículo 3º se recomienda a los Ministros de Educación que, en la ejecución del programa de trabajo y en el cumplimiento de la Decisión, presten especial atención a la participación de las autoridades locales de educación, regionales, departamentales o estatales, de los directores y rectores de escuelas y colegios, del profesorado y de las asociaciones de padres de familia en cada uno de los Países Miembros. El objetivo del programa es incorporar, gradual y progresivamente, la temática de la integración en los programas y contenidos de la educación escolar de los Países Miembros; sin que se introduzca esta temática en los programas de la educación escolar mediante el expediente de agregar una asignatura al ya recargado pensum escolar. Dicha Decisión recomienda más bien hacerlo transversalmente, incorporando contenidos y/o enfoques de integración en todas las asignaturas en las que resulte pertinente o factible²²¹.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, la CAN mediante Decisión 601 emitió el Plan Integrado de Desarrollo Social. La Decisión mencionada prevé que el acceso a una educación de buena calidad para toda la población en edad escolar es una de las prioridades esenciales de cualquier estrategia de combate a la pobreza, y su consecución uno de los principales compromisos asumidos por la comunidad internacional, por ello la citada Decisión propone tres programas que responden a la necesidad de mejorar la calidad de la educación: Programa Andino sobre Calidad de la Educación²²², Programa para la Difusión y Mayor Utilización de TIC en la Educación²²³ y el Programa Intercultural Andino²²⁴.

²²¹ En consecuencia, la CAN institucionalizó la cátedra de integración mediante la Decisión 594 del 2004, la cual estipula introducir esta cátedra en el currículo de educación básica en los Países Miembros de la CAN a través de planes de acción y programas de trabajo, desarrollados por la Secretaría General de la CAN, los Ministros de Educación y Cultura, el Convenio Andrés Bello y la Universidad Andina Simón Bolívar. La citada norma comunitaria, jurídicamente vinculante para los países miembros de la CAN, define y manda ejecutar un programa de trabajo para incorporar la temática de la integración en los programas y contenidos educativos escolares. Ahora bien, en cumplimiento a la Decisión 594, las instancias mencionadas diseñaron un programa de trabajo denominado *Educación para la Integración* que contó con la participación de equipos consultores de cada país andino, quienes elaboraron un informe sobre la enseñanza de la integración andina con un alto énfasis en historia e interculturalidad presentado ante un seminario internacional, organizado por la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito, Ecuador, los días 2 y 3 de febrero de 2006. Este documento sistematizó la información obtenida en las naciones andinas y formuló una propuesta para los Ministros y los Presidentes Andinos. La propuesta principal de este documento, hace referencia a que la cátedra de integración sea considerada como un eje transversal en todos los planes educativos, especialmente en las asignaturas de historia, geografía y educación en valores. Esto implica que los planes y programas deben incluir el tema dentro de los contenidos de las áreas o módulos del currículo. No obstante, el programa plantea que en un momento determinado se deben impartir conocimientos específicos de la integración. Adicional a esta temática, el programa incluye contenidos generales, conceptuales y programáticos, para docentes y alumnos, como también proyectos complementarios (Vélez, 2013).

²²² De conformidad con la Decisión 601 de la CAN, el objetivo del Proyecto del Programa Andino sobre Calidad y Equidad de la Educación es Analizar comunitariamente propuestas, intercambiar experiencias y propender a la armonización de políticas, metodologías y sistemas que contribuyan a un mejoramiento persistente de la calidad de la educación básica y la formación técnica en la Comunidad Andina, así como de la formación y desempeño de los docentes. Lo anterior en razón a que una educación y una instrucción deficientes constituyen serios escollos para el ejercicio pleno de la ciudadanía, el progreso material y espiritual de las personas y la participación competitiva de las sociedades andinas, con identidad propia, en la sociedad global.

²²³ De conformidad con la Decisión 601 de la CAN, el objetivo del Proyecto programa para la difusión y mayor utilización de tecnologías de información y comunicación (TIC) en la educación es generalizar el uso de las TIC para actividades educativas y culturales, particularmente en sectores urbanos y rurales de concentración de la pobreza. Lo anterior en razón a que con la difusión del uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se busca contribuir a mejorar la calidad de la educación básica y reducir las brechas existentes entre la educación rural y la educación urbana. También se persigue que el conjunto de la comunidad educativa, vale decir, maestros, estudiantes y padres de familia, pueda incorporarlas gradualmente en su actividad cotidiana para un mejor manejo de habilidades en el uso de la información, la resolución de problemas, la reflexión crítica y la capacidad de crear conocimiento.

Otra fortaleza y avance del proceso andino de integración en el marco de descentralización territorial desde la temática de la educación, es la configuración de una estructura orgánica tanto a nivel de la CAN como del sistema descentralizado. Para el efecto, la CAN mediante la Decisión 593 creo el Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales²²⁵. El fundamento por el cual se profirió la citada Decisión obedeció a la preocupación del Consejo Presidencial Andino por los problemas de cobertura, calidad y pertinencia de la educación.

Como ultimo avance de la educación en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, se encuentra la homologación de títulos académicos en la CAN. El reconocimiento y homologación de títulos en la CAN ha sido encargado al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, reunido con los Ministros de Educación y con el apoyo de la Secretaría General de la Comunidad. En este sentido, como consecuencia de la III Conferencia Regional sobre Empleo y con base en las consultorías auspiciadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional- AEI, se considero fundamental impulsar y ejecutar un proyecto de certificación de competencias y homologación de títulos andinos. En este orden de ideas, el 23 de junio de 2006 se suscribió el Acuerdo de Intención sobre Reconocimiento de Títulos y Procesos de Certificación de Competencias Laborales entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en el nivel técnico-profesional, donde participaron instituciones como el INFOCAL: Fundación para la Formación y Capacitación Laboral (por Bolivia); SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje (por Colombia); SECAP: Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (por Ecuador) y el SENATI: Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (por Peru). La principal conclusión de dicho encuentro fue encargar a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la elaboración de una norma comunitaria que refrende la homologación de títulos y certificados de las Instituciones de Formación Técnica-Profesional.

²²⁴ De conformidad con la Decisión 601 de la CAN, el objetivo del proyecto programa Intercultural andino es Contribuir a superar la exclusión social de los pueblos indígenas y afro descendientes y fortalecer los vínculos culturales entre todos los grupos sociales que integran el espacio subregional. Dicho programa se sustenta en el respeto por las identidades culturales autóctonas, formar parte de una estrategia de fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos originarios y afro descendientes y propiciar el diálogo intercultural entre todos los grupos sociales que comparten el espacio nacional. Dicho proyecto supone la participación de organizaciones indígenas y de las comunidades afrodescendientes, padres de familia y docentes, además, por supuesto, de las autoridades educativas del Estado. La Mesa Indígena Andina creada mediante Decisión 524 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, deberá tener un rol protagónico en la definición y puesta en ejecución de este proyecto.

²²⁵ De conformidad con el Artículo 3 de la Decisión 593, el Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales esta constituido por los Ministros de Educación y las autoridades gubernamentales responsables de las políticas culturales en cada uno de los Países Miembros. El artículo 2º de la citada Decisión prevé como objetivos del Consejo: *“a) Emitir opinión y formular recomendaciones sobre los aspectos educativos y culturales del proceso andino de integración al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. b) Impulsar los aspectos relacionados con la educación que requiere el perfeccionamiento del mercado común andino y la libre circulación de personas en el espacio subregional. c) Promover la convergencia de las políticas educativas de los Países Miembros de la Comunidad Andina y la progresiva armonización de los currículos escolares. d) Coordinar subregionalmente la introducción de la temática de integración en los programas y contenidos educacionales de la educación básica. e) Asegurar la puesta en ejecución de los programas sociales comunitarios y el programa de cooperación técnica horizontal sobre educación y cultura contemplados en el Plan Integrado de Desarrollo Social en estrecha coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social y el Convenio Andrés Bello. f) Facilitar la adopción de posiciones comunes o concertadas sobre temas*

Consecuencia de lo anterior, en el mes de marzo del 2007 se llevo a cabo la Primera Reunión de Expertos Subregionales en Materia de Prestación de Servicios Profesionales, donde se acordó iniciar la negociación entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la Secretaría General CAN para desarrollar un “Documento Base de un proyecto de decisión para el sistema de reconocimiento mutuo de títulos”. De esta misma manera, se presentaron los requisitos nacionales y estándares de calidad mínimos que se siguen en cada país andino para emitir un título profesional, lo cual permite conocer los diferentes sistemas de acreditación (Vélez, 2013).

A pesar de los mencionados avances, se considera que la educación ha evidenciado obstáculos en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, es por ello que a continuación se establecerán los principales obstáculos sobre el tema en particular.

En aras de determinar los principales obstáculos de la educación en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, es pertinente anotar en primer lugar, que si bien la CAN mediante la Decisión 594, estableció que es indispensable involucrar a las autoridades locales en el marco del servicio público de educación, esto es a las entidades territoriales; dicha disposición normativa hasta la fecha no ha producido los efectos deseados, principalmente, en razón a la falta de articulación de competencias entre las entidades territoriales²²⁶ y los órganos de la CAN.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que en cuanto a los resultados de la descentralización de la gestión y administración del servicio público de educación (Pardo, 2006), se constata que los Alcaldes y Gobernadores no saben utilizar sus recursos de manera eficiente (Restrepo, 2004, p. 80) y equitativa (Blanquer & Fajardo, 1991), es así como le dieron prioridad a la inversión en el sector de las infraestructuras y en el reclutamiento de burocracia administrativa, dejando de lado la inversión en maestros pedagogos (Caballero, 2009), o en métodos de enseñanza innovadores o en tecnología, lo que no permite que mejore la calidad de la educación a nivel local (González, 2002).

de educación y cultura en foros y negociaciones internacionales.”

²²⁶ Al respecto es necesario no olvidar que la educación puede ser prestada tanto directamente por el Estado, de forma descentralizada a través de instituciones educativas públicas, como por particulares, por medio de establecimientos educativos privados. Respecto de la educación pública, es decir, aquella cuya prestación está en cabeza del Estado, se puede decir que se trata de una actividad compartida y coordinada entre la Nación y las entidades territoriales (González, 2010). En este orden de ideas, la ley atribuye a los municipios un catálogo importante de funciones dentro de lo que ella define como la administración municipal de la educación. Así, le corresponde a los municipios organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos y personal administrativo, orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio.

Ahora bien, cuando se analiza el contexto jurídico del derecho a la educación en Colombia, se encuentra que su principal objetivo es garantizar la igualdad social y la justicia, pero en la práctica, la acción del Estado ha servido para perpetuar la desigualdad y para consolidar la economía global²²⁷. En Colombia la política pública de educación responde, en este último siglo, a las exigencias de la economía global. Las recientes reformas consolidan el enfoque neoliberal de la educación, tales como la gestión del sistema educativo que considera la educación como un servicio que puede ser proporcionado, no sólo por el Estado, sino también por el sector privado en beneficio de los empresarios transnacionales, con un sistema educativo que tendrá una educación de masas y una mano de obra barata y calificada²²⁸ (Duque, 2013).

De otro lado, otro aspecto que constituye obstáculo de la educación en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, es el hecho de que la educación superior en Colombia no ha sido objeto de una política pública sectorial consensuada con la sociedad civil, ha sido otro tipo de intereses el que ha dado origen a dicha política (Yepes, 2009). En consecuencia, la ausencia de participación de la sociedad civil en la prestación del servicio público de educación se ha hecho evidente dado que las decisiones en la educación siempre se toman en el nivel central, desde el Ministerio de Educación Nacional, donde los tecnócratas desconocen los aportes de la sociedad civil y se dedican a cumplir con los requerimientos del Banco Mundial y del FMI con el fin de estandarizar la normatividad del país, ignorando los aspectos multiculturales y étnicos (Duque, 2013).

En concordancia con las ideas dispuestas anteriormente, en todos los países de la CAN las reformas curriculares recientes contemplan dentro de las ciencias sociales o estudios sociales a la historia, geografía y temas recientes a la socialización o ciudadanía, que en algunos casos se denominan con el tradicional nombre de cívica. Es en estos ámbitos donde se ubican los temas que comprenden la enseñanza de la integración; dicha enseñanza no se hace evidente, ya que la realidad común parece ser que los contenidos de la historia se centran en cada uno de los países, sin que ocurra por lo general un esfuerzo por estudiar América Latina o los países andinos como unidad (Comunidad Andina, 2006); lo anterior aunado a que no existe enseñanza de la integración andina en las universidades, no permite el conocimiento de la integración andina por parte de estudiantes escolares y universitarios.

²²⁷ Las reformas educativas implementadas en las últimas dos décadas han servido como instrumento para de realizar el modelo económico neoliberal en nuestro país (Miñana & Rodríguez, 2002), para asegurar mano de obra barata y calificada, sin que se haya podido implicar de manera efectiva a los actores sociales, por el contrario, el gobierno ha enmascarado la participación ciudadano en una pseudo - participación, que se traduce actualmente en una baja participación de la sociedad civil (Brunner, 2000) y una fragmentación de las organizaciones sociales (Boll & Ramírez & Meyer, 1990).

²²⁸ En el sector de la educación el modelo neoliberal se expreso en la propuesta del presiente Cesar Gaviria Trujillo, contenida en el plan de apertura educativa; dirigida a lograr la municipalización y la privatización de la educación (Stallings, 1994, p. 10). En los planes de desarrollo cuatrienales de los

Uno de los obstáculos de coyuntura de la educación en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, es el hecho de que el gasto público en educación ha disminuido. Lo anterior es corroborado por el profesor Mejía, quien ha considerado que *“en 1994 el gasto público en educación era del 3.09%; para llegar en 1996 al 5.03%. Entre 1996 y 1999 el porcentaje para satisfacer el Derecho a la Educación decreció significativamente, pasando del 5.03% en 1996 al 2.74% en 1999. Según un informe del Ministerio de Educación Nacional, a partir del año 2000 como consecuencia de las políticas gubernamentales de restricción del gasto público, el presupuesto en educación se redujo en un 1.41%, lo cual afecta la expansión y el mejoramiento de la educación”* (Mejía, 2012, p. 257).

Otro aspecto en el tema en particular es la deficiencia en la calidad de la prestación del servicio de educación. Para el efecto, el profesor Henry Bocanegra hizo la advertencia de la ausencia de calidad en la educación, analizando el tema desde 1980, y en esta sentido estableció que *“comenzando la década de los 80 se hace evidente la profunda crisis por la que se encontraba atravesando la educación en Colombia. Crisis no solo de carácter financiero y administrativo sino que se expresaba principalmente en la insatisfacción generalizada de la inmensa mayoría de la opinión pública con la calidad y resultados”* (Bocanegra, 2010, p.33). Al respecto, la profesora Duque ha considerado que los resultados en términos de calidad de la educación en el período 1996-2006 muestran que la implementación del plan de primer año de la educación se convirtió en simples promesas incumplidas, y los gobiernos olvidaron sus propuestas y proyectos, es así como no se incluyeron las metas allí definidas, ni los objetivos, ni las estrategias (Duque, 2013).

Lo anterior obedece entre otros aspectos, a la formación de los docentes, su capacitación y actualización; *“los centros de formación y actualización de profesores están a la zaga del desarrollo de los procesos de formación educativa en marcha. En no pocos casos constituyen más bien un lastre, porque mantienen viejos esquemas y prácticas. Al mismo tiempo se resisten a cambiar su currículo y sus propuestas didácticas”* (Comunidad Andina, 2006, p. 25)

Para finalizar, es importante anotar que la tasa de cobertura en la prestación del servicio de educación es deficiente. De conformidad con lo previsto por el Doctrinante Mejía, resulta clara la deficiencia de la tasa de cobertura en la prestación del servicio público de educación. Para el efecto, el citado profesor prevé: *“En lo que*

gobiernos se observa la aplicación de las políticas neoliberales, promovidas y sugeridas por los expertos de los organismos internacionales (Cajiao, 2007).

respecta a las tasas de cobertura neta, se tiene que de cada 100 niñas y niños que en el 2000 asistían a preescolar, solo 41 estaban en el rango de edad correspondiente al grado. Es decir que cerca de la mitad de esa población estudiantil tienen un retraso apenas empezando el ciclo de su vida escolar²²⁹ (Mejía, 2012, p. 257).

1.2 Turismo

Coincidimos con Hoffmann, para quien *“el turismo es uno de los sectores de crecimiento más rápido de la economía mundial y parece que llegará a ser la fuente de empleo más grande del mundo”* (Hoffmann, 1998, p. 3). En el marco del proceso andino de integración, el turismo es una actividad de gran importancia *“dada la inmensa riqueza existente en los países andinos en materia de biodiversidad, lo cual abre un enorme potencial en materia de turismo ecológico”*²³⁰ (Vieira, 2008, p. 126). Para el efecto es pertinente anotar que en los últimos años la actividad turística ha registrado un importante desarrollo y crecimiento en los países de la CAN. Así, las llegadas de turistas a los países de la CAN pasaron de 2 millones 655 mil llegadas en 2002 a 7 millones 100 mil llegadas en el año 2012 (Comunidad Andina, 2014, julio).

Colombia mediante la ley 300 de 1996 establece la ley marco, sobre la cual se determina la política de turismo, que permite la implementación de medidas guiadas a fortalecer este sector. Para el efecto, dicha ley entiende al turismo como *“una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social”*²³¹. De conformidad con lo dispuesto en la citada norma, la actividad turística está orientada por varios principios de raigambre constitucional; entre ellos encontramos al principio de coordinación, en virtud del cual las entidades públicas que integran el sector turismo actuarán en forma coordinada en el ejercicio de sus funciones, estableciendo programas de asistencia

²²⁹ Lo dispuesto obedece entre otras causas, a que aún no se ha dado a todos los niños una educación básica, gratuita y obligatoria. El mismo Ministerio reconoció en su informe anual del 2011, que aún existe un porcentaje importante de niños del sector rural y de las áreas desfavorecidas que deserta de la educación básica, sin haber completado siquiera la educación primaria (Ministerio de Educación, 2011). Otra causa obedece a que a pesar de que existen disposiciones constitucionales y legales; y jurisprudencia de la Corte Constitucional, que protegen el derecho de educación a grupos vulnerables, lo cierto es que Estado viene incumpliendo esta obligación (Ibáñez & Moya, 2007), razón por la cual siguen fallándose tutelas individuales que exigen otorgar cupos escolares a estos niños y ayudarles con los costos escolares. Esta es responsabilidad compartida entre el Ministerio de Educación y las autoridades municipales quienes deben elaborar y ejecutar planes, programas, proyectos y estrategias específicas para atender las necesidades educativas de los grupos vulnerables, incluidas las minorías étnicas y los niños familias desplazadas.

²³⁰ El turismo constituye una de las industrias “gancho” que con su promoción y desarrollo tiene el potencial de atraer mayor inversión a un país. Como fenómeno social pero con gran trascendencia económica, el turismo mide el nivel de vida de una determinada sociedad y constituye una fuente de ingresos para un país (Bernal 2011).

²³¹ La actividad turística en el Estado colombiano, está orientada por principios, en su mayoría de origen constitucional, que pretenden que el sector desarrolle un esquema en donde exista el menor espacio de intervención por parte del Estado, y que la regulación dependa en su mayoría por parte del sector privado, sin olvidar que es importante la presencia del Estado en la construcción de condiciones que permitan estabilidad y seguridad a la inversión. En este orden de ideas, es pertinente no olvidar el principio de libertad de empresa, en virtud del cual, y de conformidad con lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política, el turismo se constituye en una industria de servicios de libre iniciativa privada, libre acceso y libre competencia, sujeta a los requisitos establecidos en la ley y en sus normas reglamentarias; y como consecuencia de ello, las autoridades de turismo en los niveles nacional y territorial preservarán el mercado libre, la competencia abierta y leal, así como la libertad de empresa dentro de un marco normativo de idoneidad, responsabilidad y relación equilibrada con los usuarios (Bernal 2011).

técnica a las entidades territoriales, buscándose la armonía regional entre los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diese el carácter de entidades territoriales (Bernal 2011). También encontramos el principio de descentralización, en virtud del cual la actividad turística es responsabilidad de los diferentes niveles del Estado en sus áreas de competencia y se desarrolla por las empresas privadas y estatales, según sus respectivos ámbitos de acción; y el principio de planeación, en virtud del cual las actividades turísticas serán desarrolladas de acuerdo con el Plan Sectorial de Turismo, el cual formará parte del Plan Nacional de Desarrollo²³².

Una de las grandes fortalezas del turismo en la relación integración y descentralización territorial, la encontramos en la existencia de un ordenamiento jurídico supranacional. Para el efecto, el Derecho Derivado Comunitario para el desarrollo del turismo en la CAN se orienta a facilitar el derecho a la recreación, generar divisas y empleo, fomentar el conocimiento de la Subregión por parte de visitantes internacionales y subregionales, contribuyendo de este modo al desarrollo de zonas con atractivos turísticos insuficientemente aprovechados. En este campo los directores de turismo, con el apoyo decidido del sector privado, han definido un programa andino de desarrollo e integración turística, que comprende acciones para organizar la oferta turística conjunta, la participación en eventos internacionales, el financiamiento, la facilitación y la capacitación, formación y perfeccionamiento del personal vinculado al sector; y en el que también se estudia la eventual eliminación de visas y pasaportes o el establecimiento de una visa especial para negocios y turismo intrasubregionales (Junta de Acuerdo de Cartagena, 1993). Lo dispuesto anteriormente está materializado en la Decisión 463 de la CAN por la cual se establece el régimen para el desarrollo e integración del turismo en la CAN²³³. En este orden de ideas, a nivel comunitario, se cuenta con un Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo (Decisión 463). Muy acorde con la nueva era del turismo esta Decisión promueve el desarrollo del turismo en la CAN como un destino común impulsando el aprovechamiento de las sinergias

²³² Para el efecto, el artículo 16 de la ley 300 de 1996 establece que “el Ministerio de Desarrollo Económico, siguiendo el procedimiento establecido por el artículo 339 de la Constitución Política para la elaboración del plan nacional de desarrollo, preparará el plan sectorial de turismo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, el cual formará parte del plan nacional de desarrollo, previa aprobación del Conpes. El proyecto de plan será presentado al consejo superior de turismo para su concepto”. Y en este sentido el artículo 17 de la ley 300 de 1996 prevé que “corresponde a los departamentos, a las regiones, al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a los distritos y municipios y a las comunidades indígenas, la elaboración de planes sectoriales de desarrollo turístico en su respectiva jurisdicción, con fundamento en esta ley”.

²³³ Para el efecto, el artículo 2º de la Decisión 463 prevé: “El Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo tendrá como objetivo general fomentar el desarrollo integrado del turismo entre y hacia los Países Miembros. Tendrá, además, los siguientes objetivos específicos: a) Fomentar el turismo intrasubregional, fronterizo y hacia la Subregión; b) Propiciar que el turismo sea un elemento de educación y promoción de la Comunidad Andina; c) Propiciar la creación de conciencia ciudadana sobre la importancia económica y social del turismo para el desarrollo de la Subregión, así como sobre la calidad de los servicios que deben brindarse al turista; d) Contribuir al mejoramiento y diversificación de la oferta turística subregional; e) Propiciar el mejoramiento técnico y administrativo de los recursos humanos vinculados al sector turístico de cada País Miembro; f) Promover la conservación, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales y culturales vinculados con el turismo; g) Promover el desarrollo de la oferta turística de manera sostenible en la Subregión; h) Propiciar la facilitación de los flujos turísticos en la Subregión; i) Eliminar las restricciones y obstáculos a los servicios y prestadores de servicios turísticos y propiciar la armonización de las normas necesarias para la conformación del mercado común andino de turismo; y, j) Propiciar las condiciones para facilitar el uso de tecnologías que tiendan a mejorar la competitividad de los prestadores de servicios turísticos de la Subregión.”

de los Países Miembros y las ventajas competitivas como macro destino turístico. En este marco se han realizado diferentes proyectos, entre los que destacan el proyecto de Cuenta satélite de Turismo; la implementación de la Agenda para el Desarrollo del Turismo en la Comunidad Andina 2011-2015. Como resultado de la implementación de la señalada Agenda, se cuenta con el Estudio de Benchmarking del Producto Turístico Andino, que contiene un análisis comparativo de los productos ofertados por operadores turísticos de la subregión andina y fuera de la subregión andina. Además, se creó un sistema de información sobre el mercado de demanda y oferta turística que sustenta el Observatorio Andino de Turismo de la Comunidad Andina (OBATUR) (Comunidad Andina, 2014, julio).

A la fecha, se viene trabajando, en la estandarización de tres componentes de la oferta turística: servicios de alojamiento, servicios de restaurantes y recursos turísticos, de conformidad con la Agenda para el Desarrollo del Turismo. Además, se ha iniciado el análisis de los sistemas de calidad turística de los Países Miembros con el objetivo de establecer un programa de trabajo para la creación e implementación del sello de calidad turística en el ámbito de la CAN. Igualmente, con el objetivo de contar con indicadores de coyuntura de gestión hotelera, se están llevando a cabo acciones para lograr la Armonización de las Encuestas de Ocupación Hotelera (EOH), en coordinación con el Programa de Estadística de la Secretaría General de la CAN (Comunidad Andina, 2014, julio). Para el efecto es importante hacer referencia a la creación del Observatorio Andino de Turismo (OBATUR), con el cual se busca promover el desarrollo del turismo en la Subregión, mediante información y servicios que contribuyan a la definición de estrategias y la toma de decisiones en el diseño de productos turísticos, comercialización o promoción de recursos y destinos turísticos, entre otros (Comunidad Andina, 2013, 12 de junio). El OBATUR, contiene estadísticas (flujo turístico emisor y receptor, indicadores y ocupabilidad hotelera); marco jurídico (leyes, reglamentos, disposiciones, requisitos por país), políticas públicas (Planes y estrategias, programas, proyectos, facilitación y capacitación turística), atractivos turísticos y planta turística (hospedajes, restaurantes, transporte pública, agencias de viaje). Asimismo, comprende estudios de investigación relativos al sector y publicaciones en general. (Comunidad Andina, 2013, 12 de junio).

Como fortaleza del proceso andino de integración en el marco de descentralización territorial desde la temática del turismo, encontramos la configuración de una estructura orgánica tanto a nivel de la CAN como del sistema descentralizado. Para el efecto, la Decisión 463 de la CAN creo el Comité Andino de Autoridades de

Turismo (CAATUR)²³⁴, el cual es un Organismo Técnico Asesor de la Secretaría General, conformado por representantes de los organismos nacionales responsables del turismo de cada País miembro. Adicionalmente, el inicio del proceso de consolidación de un sistema de información de estadísticas. En este sentido, mediante la Decisión 768, la CAN estableció el Sistema de Información de Estadísticas de Turismo. El fundamento por el cual se profirió la citada Decisión obedeció a que en la Decisión 463 las autoridades de turismo de los países miembros, con el apoyo de la Secretaría General, debían adelantar acciones tendientes a mejorar la recolección y procesamiento de la información turística en la Subregión, lo cual facilitara el establecimiento del sistema estadístico andino de turismo, que proporcione información sobre la oferta y la demanda turística de los Países Miembros²³⁵. Todo lo anterior en aras de monitorear y evaluar las políticas y metas públicas relacionadas con este sector; y de esta manera satisfacer fundamentos a las autoridades políticas cuando deban proferir las Decisiones respectivas.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, la ley 300 de 1996 prevé que el sector turismo está liderado administrativamente por el Ministerio de Desarrollo Económico, sus entidades adscritas y vinculadas y las entidades territoriales; y en este sentido, la citada ley, prevé en el artículo 8º como órganos de importancia en el citado Sector, al Consejo superior de turismo²³⁶, el cual constituirá el máximo organismo consultivo del gobierno nacional en materia turística, integrado por: El Ministro de Desarrollo Económico quien lo presidirá; el Ministro de Comercio Exterior o su delegado; el Ministro del Medio Ambiente o su delegado; el jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el viceministro de turismo, quien lo presidirá en ausencia del Ministro de Desarrollo Económico; un delegado de la corporación conferencia nacional de gobernadores, elegido por esta entidad; un delegado de la federación colombiana de municipios, elegido por esta entidad; un representante de las asociaciones territoriales de promoción turística escogido por ellas; el presidente de la Cámara Colombiana de Turismo y tres (3) representantes del sector privado elegidos con participación representativa y proporcional de los diferentes departamentos del país y de las agremiaciones reconocidas por la ley; un decano de las facultades de hotelería y turismo reconocidas por el Icfes; un representante de los trabajadores proveniente de los sectores turísticos, escogido por la central que demuestre tener el mayor

²³⁴ De conformidad con el Artículo 15 de la Decisión 463 al CAATUR, se le asignaron las siguientes funciones: “a) *Promover la elaboración y el desarrollo de programas de acción en materia de desarrollo e integración turística y propiciar la facilitación de los flujos turísticos en la Subregión, de conformidad con los objetivos de la presente Decisión, así como de las demás disposiciones andinas que incidan directamente en el sector turístico subregional;* b) *Presentar recomendaciones para la elaboración de Decisiones en materia turística;* c) *Propiciar la coordinación de los Países Miembros dentro de los foros internacionales relacionados con el turismo;* y, d) *Elaborar y aprobar su propio Reglamento.*”

²³⁵ La Decisión 463 prevé en su artículo 12: “*Las Autoridades de Turismo de los Países Miembros, con el apoyo de la Secretaría General, adelantarán acciones tendientes a mejorar la recolección y procesamiento de la información turística en la Subregión y facilitarán el establecimiento de un sistema estadístico andino de turismo, que proporcione información sobre la oferta y la demanda turística de los Países Miembros.*”

²³⁶ El artículo 9º de la ley 300 de 1996 prevé que el consejo superior de turismo desarrollará en la órbita de su competencia las funciones previstas en el artículo 16 del Decreto 1050 de 1968 y en la citada ley.

número de afiliados y un usuario de servicios turísticos delegado por la liga colombiana de consumidores escogido democráticamente.

Como obstáculo de desarrollo de la gestión turística, en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana encontramos la ineficiencia del Consejo Consultivo Empresarial Andino en la actividad turística. Mediante la Decisión 175 de la CAN, se creó el Consejo Consultivo Empresarial Andino, en aras de asegurar una efectiva participación al sector empresarial privado en el proceso de integración subregional. Al verificar la gestión de dicho Consejo, se puede constatar que el mismo no ha cumplido el papel deseado en el marco de la actividad turística, en especial por las deficiencias que adolece la naturaleza jurídica del citado Consejo. Lo anterior, fundamentalmente por la no vinculatoriedad de la opinión del mismo. No resulta comprensible que la opinión de dicha corporación no tenga ningún tipo de efecto vinculante en los órganos principales de la CAN; lo anterior permite afirmar la existencia de un desequilibrio injustificado entre el alto nivel político de sus miembros y la escasa relevancia decisoria de sus funciones; ya que a este sólo le corresponde emitir opinión no vinculante en el ámbito de los temas para los que fue creado a solicitud de la Comisión o de la Secretaría General.

Si bien el turismo estará entre las industrias más grandes del mundo; y como consecuencia de ello, su gran crecimiento conllevará beneficios enormes; no deja de ser menos cierto que su desarrollo generará una amenaza considerable al medio ambiente en su más amplio sentido (Hoffmann, 1998, p. 3). Dicha circunstancia debe ser de supremo interés para el proceso andino de integración; ya que al verificar el Derecho derivado comunitario se observan normas que regulan la gestión turística, sin que exista una reglamentación que permita imposibilitar que como consecuencia del desarrollo de la citada actividad, no se afecte el medio ambiente. Lo anterior se constituye en otro obstáculo de la actividad turística en la relación integración andina y descentralización territorial. Para el efecto, es importante anotar que *“para que el turismo siga siendo floreciente, deben continuar disponibles los recursos que utiliza intensivamente (es decir, litorales y paisajes en su estado prístino, mares sin contaminar, etcétera). Esto manifiesta la importancia de la naturaleza para el turismo, además de su valor intrínseco*²³⁷ (Hoffmann, 1998, p. 10).

²³⁷ Al respecto Hoffmann considera que *“Las consecuencias negativas del turismo de masas pueden resumirse en dos efectos principales: uso masivo de recursos (agua, energía, suelo, paisaje, etc.) y emisiones masivas (residuos, aguas residuales, ruido, emisiones al aire, etc.)”* (Hoffmann, 1998, p. 3).

1.3 Transporte

En la economía globalizada, dado el alto grado de interacción entre los distintos mercados y la internacionalización del comercio, la competitividad de las empresas está necesariamente asociada a la reducción de costos de transporte y logística (Cintel, 2010). Por lo anterior, el sector transporte es considerado como uno de los más importantes en el desarrollo de las ciudades y las naciones, dado el alto impacto que genera en la calidad de vida de las personas, en el comercio y por ende, en el crecimiento económico, en una era en donde la globalización exige un transporte más eficiente y económico (Cintel, 2010).

La gestión desarrollada por la CAN en el marco de la actividad transportista, ha consistido principalmente, en la búsqueda de fórmulas institucionales para la facilitación y la fijación de normas para el desarrollo integrado de la infraestructura vial. Asimismo, se han explorado algunos medios de cooperación conjunta para la utilización de otras modalidades de transporte y comunicaciones. Todo lo anterior en aras de contribuir a alcanzar el desarrollo armónico y equilibrado de la Subregión mediante una mayor racionalidad en el uso de su espacio físico y el acondicionamiento de su territorio, propiciando el desarrollo de la oferta de los medios de vinculación, particularmente en el campo de los transportes y las comunicaciones, de tal modo que se facilite la transmisión de mensajes y el traslado de personas y bienes en condiciones de rapidez, seguridad y bajo costo (Junta de Acuerdo de Cartagena, 1993).

Una de las grandes fortalezas del transporte en la relación integración y descentralización territorial, la encontramos en la existencia de un ordenamiento jurídico supranacional. La CAN ha adoptado una serie de normas comunitarias para facilitar y liberalizar los servicios de transporte en sus diferentes modalidades y contribuir, en esa forma, al crecimiento del comercio intrasubregional y el fortalecimiento de su integración física. Actualmente, todos los modos de transporte, incluyendo el multimodal, poseen normas específicas que establecen, con claridad y precisión, los criterios necesarios para realizar estos servicios (Comunidad Andina, 2014, julio). En este orden de ideas, la CAN a proferido un numero representativo de Decisiones en el marco de la actividad transportista que han regulado supranacionalmente, entre otros aspectos, las condiciones técnicas para la habilitación y permanencia de los omnibuses o autobuses en el servicio; las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los países miembros y el transporte internacional de pasajeros por carretera. En este sentido, mediante la Decisión 561, se regula las condiciones técnicas para la habilitación y permanencia de los omnibuses o autobuses en el

servicio. Dicha Decisión de conformidad con su artículo 1º tiene por finalidad adoptar las condiciones técnicas que deben reunir los omnibuses o autobuses para su habilitación y permanencia en el servicio de transporte internacional de pasajeros por carretera. De otro lado, mediante Decisión 358, se estableció las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los países miembros, con el objeto de liberalizar su oferta y mediante Decisión 359, se regulo el Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera. En concordancia con la citada temática, mediante la Decisión 257, se regula el transporte internacional de mercancías en lo referente al contrato de transporte y elementos de responsabilidad.

En este orden de ideas, resulta procedente afirmar que la regulación comunitaria andina en la actividad del transporte ha tenido los siguientes objetivos específicos (Junta de Acuerdo de Cartagena, 1993): i) Facilitar el transporte de personas y bienes mediante la racionalización de los procedimientos y de la documentación en los puertos, aeropuertos y pasos limítrofes, simplificando las tareas de regulación y reduciendo al mínimo las acciones de control. ii) Propiciar la suscripción de acuerdos o convenios y llevar a cabo acciones que den fluidez al transporte terrestre, acuático y aéreo. iii) Fortalecer institucionalmente el sector mediante la aprobación de normas legales armonizadas subregionalmente y el logro de una mejor organización de las entidades públicas y privadas con injerencia en la administración y manejo de la circulación internacional. iv) Resolver mediante la acción conjunta la limitación de recursos financieros para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial, tanto para la vinculación de los principales centros de la Subregión, como para la incorporación económica de otras zonas. v) Contar con una capacidad colectiva de inmediata respuesta a los problemas de interrupción de las vías de comunicación en situaciones de desastre ocasionadas por la naturaleza u otra causa. vi) Propiciar la participación del sector privado a través de encuentros andinos de transportistas. vii) Contribuir con asistencia técnica a la constitución de consejos de Usuarios del Transporte.

Otra fortaleza y avance del proceso andino de integración en el marco de descentralización territorial desde la temática del transporte, es la configuración de una estructura orgánica tanto a nivel de la CAN como del sistema descentralizado. Para el efecto, al verificar el Derecho Derivado Comunitario Andino se puede constatar la existencia de varias organizaciones en el marco de la CAN que tienen por finalidad promover la actividad transportista. Entre ellas están la Decisión 434 por la cual se creó el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT), el cual de conformidad con el artículo 1º de la citada Decisión, estará conformado por las autoridades nacionales responsables del transporte terrestre de cada País Miembro. Dicho

Comité, de conformidad con el artículo 2º de la Decisión asesorará y apoyará a la Secretaría General de la CAN en materias relativas a la política comunitaria sobre transporte terrestre, así como en el seguimiento, aplicación y cumplimiento integral de las Decisiones y normas complementarias sobre la materia²³⁸; adicionalmente la Decisión 271, por la cual se creó el Comité Andino de Infraestructura Vial (CAIV) y la Decisión 186 por la cual se decidió constituir, dentro del sistema institucional del Acuerdo de Cartagena, la Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países Miembros como foro especial de coordinación, asesoramiento y consulta; y cuya función primordial es promover y coordinar acciones en las esferas de su competencia para el cumplimiento de los Artículos 4, 26, 86, 87 y 88 del Acuerdo de Cartagena y de las Decisiones de la Comisión relativas a los sectores de transportes, comunicaciones y obras públicas²³⁹. La Decisión No. 71 por la cual se creó el Consejo de Integración Física, el cual tendrá como función asesorar a los órganos principales del Acuerdo en la definición de políticas comunes en materia de transportes, comunicaciones y energía, y en la preparación de los programas de inversión y acciones conjuntas correspondientes.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, y sin ánimo de mencionar la totalidad de los órganos e instituciones que conforman la estructura orgánica del sector descentralizado del transporte, es importante anotar que dicha estructura está liderada por el Ministerio de Transporte, el cual es el encargado de definir, formular y regular las políticas de transporte, tránsito y su infraestructura mediante la articulación de las entidades que integran el sector y como entidades. Para efectos de lo anterior, el referenciado Ministerio, cuenta con el apoyo de dos entidades que en nuestro criterio son de relevancia para las presentes líneas, esto es, del Instituto Nacional de Vías y la Agencia Nacional de Infraestructura. El citado Instituto es el encargado de

²³⁸ En este orden de ideas el artículo 3º de la Decisión 434 establece las siguientes funciones del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT): “a) Apoyar a la Comisión y a la Secretaría General en la tarea de velar por la aplicación de las Decisiones que regulan el transporte internacional por carretera; b) Recomendar y proponer a los organismos nacionales soluciones a los problemas que se presentan en el transporte internacional por carretera; c) Evaluar el cumplimiento de las normas subregionales y sus reglamentos, así como los acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales, relacionados con la materia; d) Propiciar el cumplimiento y la armonización por parte de los Países Miembros de los compromisos asumidos en foros internacionales, en particular los acuerdos y resoluciones emanados de las reuniones de los Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas del Grupo Andino, y los de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; e) Evaluar la eficiencia de los servicios de transporte internacional por carretera; f) Presentar a los organismos nacionales las orientaciones o documentos de trabajo para concertar las acciones necesarias para la aplicación de la presente Decisión y sus normas complementarias; g) Procesar y difundir, por intermedio de la Secretaría Técnica Permanente, información estadística y técnica sobre el transporte internacional por carretera; h) Procurar la armonización de las normas y reglamentos técnicos relativos al tránsito y al transporte internacional por carretera de los Países Miembros y, en consecuencia, sugerir a la Secretaría General las normas andinas que considere convenientes, así como evaluar y controlar su cumplimiento en el ámbito nacional; i) Ejercer las demás funciones que le encomienden la Comisión y los Países Miembros en esta materia; y atender las solicitudes que le presente la Secretaría General; j) Informar periódicamente el desarrollo de sus actividades a la Comisión.”

²³⁹ De conformidad con la Decisión 186 a la Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países Miembros, se le encomendó adicionalmente asesorar y formular recomendaciones a la Comisión sobre: “a) la política subregional para el desarrollo integral de los sectores de transportes y comunicaciones y de las obras públicas vinculadas a las vías de comunicación; b) la armonización de las políticas y la coordinación de los planes nacionales de transportes y comunicaciones y de las obras públicas vinculadas a las vías de comunicación; c) los programas conjuntos de los sectores de transportes y comunicaciones que coadyuven al desarrollo armónico y equilibrado de la Subregión; d) la adopción de posiciones y acciones conjuntas en materias de transportes, comunicaciones y obras públicas ante terceros países, grupos de países, organismos y foros internacionales.”

Garantizar a la sociedad la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial no concesionada a cargo de la entidad, contribuyendo así, al desarrollo sostenible y a la integración del país a través de una red eficiente, cómoda y segura (Instituto Nacional de Vías, 2014). La mencionada Agencia es la encargada de desarrollar la infraestructura de transporte nacional a través de Asociaciones público privadas para generar competitividad y servicio de calidad (Agencia Nacional de Infraestructura, 2014).

En el marco de la relación integración andina y descentralización territorial desde la perspectiva del transporte, otra fortaleza de importancia, es el inicio del proceso de consolidación de un sistema de información de estadísticas. Para el efecto, mediante la Decisión 358 de la CAN, se regulan aspectos relacionados con la información y estadísticas de la actividad transportista. En este sentido, el artículo 187 de la misma establece que *“los organismos nacionales competentes llevarán un registro nacional de los transportistas autorizados, así como de vehículos habilitados y unidades de carga que operan en su país. Asimismo, llevarán un control de las modificaciones, suspensiones o cancelaciones”*. En concordancia con la citada disposición, el artículo 190 crea un registro andino de transportistas autorizados, así como de vehículos habilitados y de unidades de carga, los que estarán a cargo de la Junta del Acuerdo de Cartagena, quien adoptará las acciones necesarias para su organización y funcionamiento. Y en este sentido, a través del artículo 191, los organismos nacionales competentes proporcionarán oportuna y regularmente a la Junta del Acuerdo de Cartagena la información necesaria para la implementación de los registros establecidos en el artículo anterior. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente hacer alusión a lo dispuesto en la Decisión 434 por la cual se regula aspectos de información y estadísticos de la CAN, y cuyo artículo 4 prevé que *“el CAATT procurará el establecimiento de una red de transmisión electrónica de datos entre los organismos nacionales competentes y la Secretaría General, con el fin de facilitar la aplicación de los procedimientos y controles establecidos en la presente Decisión y sus normas complementarias, así como estrechar la cooperación entre ellos”*.

A pesar de las citadas fortalezas, uno de los obstáculos de coyuntura del servicio público de transporte en el marco de la relación integración andina y descentralización territorial es la ausencia de papel de la estructura orgánica de la CAN dedicada a la gestión transportista. Al verificar el marco normativo andino que regula la prestación del servicio público de transporte, se puede constatar que si bien establece una estructura para su adecuada prestación, se observa la poca operatividad de los órganos e instituciones creados para lograr contextualizar el servicio público de transporte con la CAN. Ello se aprecia en la ineficacia del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT), ya que sus decisiones no producen efectos vinculantes;

adicionalmente por la ausencia de coordinación de actividades entre el citado Comité con las autoridades nacionales, en especial con el Instituto Nacional de Vías y la Agencia Nacional de Infraestructura, entidades que coordinan actividades concomitantes al transporte en el Estado colombiano; por la ineficacia de las manifestaciones de voluntad de las Reuniones de Ministros de Transportes y Obras Públicas, principalmente porque dichas reuniones se circunscriben a un simple foro, lo cual no permite un papel efectivo de dichas autoridades en el tema y al hecho de que se prevé tan solo una (1) reunión en el año²⁴⁰. Dicho número es insuficiente atendiendo la complejidad de los temas a tratar en la actividad transportista; para finalizar, otro fundamento por el cual la estructura orgánica de la CAN no produce los efectos deseados en el sector transportista obedece al desconocimiento de la Decisión 359 de la CAN, la cual prevé atribuciones adicionales a los organismos nacionales competentes. Dicha Decisión no ha evidenciado impacto alguno²⁴¹, precisamente por la falta de coordinación entre los órganos e instituciones de la CAN dedicados a la actividad transportista y las entidades del Estado colombiano dedicadas al tema en particular²⁴².

Para finalizar y como otro obstáculo de desarrollo de la gestión transportista, en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana encontramos la ineficiencia del Consejo Consultivo Empresarial Andino en la actividad del transporte. Al igual como se explico en la actividad turística, el citado Consejo tampoco ha cumplido el papel deseado en el marco de la actividad del transporte, en especial por las deficiencias que adolece la naturaleza jurídica del citado Consejo. Lo anterior, fundamentalmente por la no vinculatoriedad de la opinión del mismo. Se reitera lo dispuesto anteriormente en el sentido que no resulta comprensible que la opinión de dicha corporación no tenga ningún tipo de efecto vinculante en los órganos principales de la CAN; y que lo anterior permite afirmar la existencia de un desequilibrio injustificado entre el alto nivel político de sus miembros y la escasa relevancia decisoria de sus funciones; ya que a este sólo le corresponde emitir opinión no vinculante en el ámbito de los temas para los que fue creado a solicitud de la Comisión o de la Secretaría General.

²⁴⁰ El Artículo 6° de la Decisión 186 prevé que *“la Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas se realizará en forma ordinaria una vez al año y, extraordinariamente, cuando lo estimen conveniente los Ministros, o en atención a solicitudes de la Comisión o de la Junta del Acuerdo de Cartagena.”*

²⁴¹ Para el efecto, es pertinente anotar que el artículo 186 de la Decisión 359 de la CAN establece que los organismos nacionales competentes, además, deberán: *“a) Coordinar con las demás autoridades de su país la aplicación de los aspectos operativos y de procedimiento establecidos en las Decisiones y normas complementarias que regulan el transporte internacional de mercancías por carretera; b) Coordinar la ejecución de los aspectos operativos del transporte internacional de mercancías por carretera con los organismos nacionales competentes de los demás Países Miembros; c) Promover mecanismos de coordinación con los transportistas autorizados y usuarios del transporte internacional de mercancías por carretera de su país; d) Promover el establecimiento de las Comisiones de Facilitación para el Tránsito y Transporte Terrestre Internacional; y, e) Proporcionar a la Secretaría Técnica Permanente y a la Secretaría Pro-Tempore del Comité la información relacionada con el transporte internacional de mercancías por carretera que se solicite, conforme lo previsto en la presente Decisión y sus normas complementarias, así como en los Acuerdos o Resoluciones aprobados por el CAATT.”*

²⁴² Para el efecto, los artículos 1° y 2° de la Decisión 359 prevén los organismos nacionales competentes para ejecutar la citada Decisión, los cuales son la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migración y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

1.4 Medio Ambiente y Agua

El medio ambiente²⁴³ suele definirse, de un modo general, como el conjunto de las condiciones que permiten la existencia y la reproducción de la vida en el planeta. Por tanto, se extiende a una amplia combinación de actividades que pueden afectar, alterar o poner en riesgo dicha existencia de vida, abarcando todas las formas de actividad económica, medios culturales de relación con la naturaleza, demografía, investigación etc... (Garrido, 2008).

La Subregión Andina es una de las zonas de mayor riqueza natural en el mundo: los cinco países andinos son megadiversos y concentran, en conjunto, aproximadamente el 25% de la diversidad biológica del planeta. En su seno se han desarrollado, además, culturas milenarias poseedoras de un rico conocimiento sobre las propiedades medicinales y alimenticias de la fauna y la flora de la Subregión y sobre cómo utilizarlas sosteniblemente.

Los países andinos disponen también de grandes reservas de recursos hídricos. La Subregión Andina participa de la cuenca hidrográfica transfronteriza más grande del mundo, la Cuenca Amazónica, y en la Subregión se encuentran la Cuenca del Río Orinoco y la Cuenca del Lago Titicaca (Secretaría General de la CAN, 2003), lo que convierte a la Subregión en una zona muy rica en recursos hídricos. Por otra parte, América del Sur es una de las regiones del mundo en que más países comparten ríos internacionales, lo que conlleva un enorme potencial integracionista.

La preservación de las fuentes de agua dulce y el manejo sostenible de cuencas hidrográficas cobran cada vez mayor relevancia en virtud de la crisis de abastecimiento del vital elemento que se avizora para los próximos años a escala planetaria. Como fue señalado anteriormente, América del Sur y los países de la CAN son poseedores de grandes reservas hídricas, cuyo valor económico y su aporte al desarrollo cobrarán creciente relevancia en el futuro cercano. De ahí la importancia de conservar y gestionar de manera sostenible el recurso, y hacerlo de manera tal que su posesión redunde en beneficios tangibles para las sociedades andinas y

²⁴³ La sostenibilidad ambiental o, más en general, el medio ambiente es en la actualidad uno de los más importantes desafíos que tienen ante sí nuestros gobernantes públicos. La variedad de instrumentos convencionales de orden internacional y comunitario y sus desarrollos a nivel estatal lo demuestra fehacientemente (Garrido, 2008). A pesar de la dimensión global o internacional del medio ambiente, no existe ninguna autoridad política a nivel mundial que pueda imponer sus criterios a los intereses nacionales. Por ello, la única vía es la actuación convencional, mediante instrumentos de coordinación, cooperación y ayuda (Garrido, 2008).

para que contribuya, mediante la instrumentación de políticas adecuadas de manejo y aprovechamiento de las fuentes de agua, a mejorar las condiciones de vida de la población más afectada por la pobreza y la exclusión como son los pueblos indígenas y las poblaciones locales, con frecuencia asentadas en zonas aledañas a humedales y cuencas que requieren de un manejo integral.

Las problemáticas ambientales tales como el cambio climático, la contaminación, la pérdida de la diversidad biológica, entre otras, han llamado la atención de los Estados sobre la necesidad de planificar el desarrollo y el uso de los recursos naturales. Existe ya una conciencia en el mundo sobre los efectos ocasionados al ambiente por el crecimiento económico basado en el uso de los recursos naturales y sobre la necesidad de establecer medidas a través de las cuales el modelo de desarrollo sea amigable o compatible con el entorno. Por esta razón, se han adoptado medidas de diferente orden que van desde la expedición de normas nacionales e internacionales de carácter ambiental, hasta el establecimiento de políticas ambientales y procesos de planificación basados en el desarrollo sostenible (Rodríguez, 2010).

Los crecientes impactos ambientales originados por los excesos de nuestra sociedad moderna reducen la capacidad de la naturaleza de recuperarse a sí misma; lo que trae consecuencias impredecibles en todos los seres vivos que vivimos en el planeta. Dicha circunstancia supone por parte de los países miembros de la CAN la necesidad de aunar esfuerzos para matizar los efectos nocivos por la vulneración del derecho colectivo al medio ambiente; circunstancia que genera una interdependencia entre dichos Estados²⁴⁴ (Comunidad Andina, 2008).

Para alcanzar los objetivos de desarrollo equilibrado y armónico de los Países miembros en condiciones de equidad; el Acuerdo de Cartagena prevé como uno de los instrumento para lograr dichos objetivos, que los países miembros emprenderán acciones conjuntas para el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Colombia presenta una alta variedad biológica por lo que es considerado el segundo país megadiverso del mundo; albergando cerca del 10% de biodiversidad del planeta. A nivel de especies es considerada la primera nación en anfibios y aves, la segunda en diversidad de plantas, la tercera en reptiles, la cuarta en cuanto a grupos taxonómicos y la quinta en mamíferos. A nivel ecosistémico, el 68.7% de la superficie continental está

²⁴⁴ Para el efecto, es pertinente no olvidar que los países vecinos comparten ecosistemas y ecorregiones más allá de las fronteras y que existen problemas comunes que solo pueden ser enfrentados eficiente y efectivamente de manera conjunta (Comunidad Andina, 2008).

cubierta por ecosistemas naturales, incluyendo bosques, arbustales, herbazales y cuerpos de aguas naturales (Ministerio del medio ambiente, 2012, p. 18); por ello es necesario contar con políticas que promuevan la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. En este orden de ideas, las perspectivas, prioridades y orientaciones del Gobierno de Colombia parten de la necesidad de una regulación para la protección ambiental que sea compatible con el desarrollo económico, aprovechamiento y preservación de las riquezas mineras y energéticas. Impulsa la economía verde con incentivos y mecanismos para el respeto al medio ambiente y un mejor cálculo de los pasivos ambientales y las externalidades (Contreras, 2012, p. 6).

Una de las grandes fortalezas del medio ambiente en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana es la existencia de un Derecho ambiental, entendiéndolo como un conjunto de normas dispuestas para regular el uso adecuado de los recursos naturales renovables y la protección que ostentan todos los individuos de gozar de un medio ambiente sano, caracterizado por ser una rama del derecho autónoma, pero interconectado con otras áreas del derecho y otras ciencias, también es un derecho supranacional, en la medida en que el interés de proteger el medio ambiente va más allá de cualquier frontera establecida políticamente, debido a que el medio ambiente es de todos y sin importar donde nos encontremos, las actuaciones de cada uno afectan positiva o negativamente al resto de los individuos, es principalmente de carácter colectivo, en la medida en que no está radicado en cabeza de una persona en concreto, sino que su titular es la comunidad como tal, finalmente se pone de relieve que es un derecho dinámico y progresista, tal carácter se deriva de que así como la naturaleza está cambiando, el derecho ambiental debe ser lo suficientemente flexible para poder adaptarse a dichos cambios y estar a la par con la realidad de la naturaleza y la sociedad²⁴⁵.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, una de las grandes fortalezas del medio ambiente en la

²⁴⁵ En este orden de ideas, es pertinente anotar que de conformidad con el artículo 64 de la ley 99 de 1993, al Departamento se le asignaron las siguientes funciones: “Corresponde a los Departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: 1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables. 2.- Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente. 3.- Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. 4.- Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un ambiente sano. 5.- Desarrollar, con la asesoría o la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos naturales renovables binacionales. 6. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas. 7. Coordinar y dirigir con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del

relación integración y descentralización territorial, la encontramos en la existencia de un ordenamiento jurídico supranacional. Para el efecto, la CAN mediante Decisión 762 proyecto el programa de adaptación al cambio climático en la región andina. Lo anterior con la finalidad de alcanzar los objetivos de desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad y de garantizar la efectividad del Acuerdo de Cartagena en lo referente a que los países miembros emprendan acciones conjuntas para el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente. En este orden de ideas, el artículo 1º de la citada Decisión aprueba la ejecución del proyecto “programa de adaptación al cambio climático en la región andina CAN – GIZ”, para apoyar a los Países Miembros en la implementación de políticas y estrategias sostenibles para la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario, con énfasis en pequeños productores. El objetivo de dicha Decisión fue promover medidas conjuntas de adaptación al cambio climático en el sector agropecuario en los países miembros de la CAN.

De otro lado, la CAN mediante Decisión 763, emitió la estrategia andina para la gestión integrada de los recursos hídricos; entendiendo por dicha gestión el proceso sistemático para el desarrollo, asignación y monitoreo de los usos del agua, de acuerdo con objetivos sociales, económicos y ambientales que buscan el desarrollo sostenible. La citada Decisión fue proferida con la finalidad de resaltar la importancia de la riqueza hídrica de los países andinos como un factor de desarrollo sostenible²⁴⁶. En este orden de ideas, el artículo 2º de la citada Decisión prevé que *“el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina y las autoridades nacionales de agua de los países miembros, en coordinación con la Secretaría General, ejecutarán e implementarán la estrategia andina para la gestión integrada de los recursos hídricos; así como, la incorporación de otros aspectos que se consideren primordiales para alcanzar los objetivos propuestos, en función del carácter evolutivo de esta materia.”* En concordancia con lo dispuesto anteriormente, y de conformidad con el artículo 4º de la decisión se encargó al Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina a que informe anualmente sobre los avances en la implementación de la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y la ejecución del Plan de Acción al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables.

²⁴⁶ Para el efecto, es importante anotar lo dispuesto en la parte motiva de la Decisión 763: *“Que la Comunidad Andina cuenta con una riqueza hídrica muy importante que se puede constituir en un poderoso factor de desarrollo y de bienestar social si se sabe manejar y aprovechar sosteniblemente, por lo cual se hace prioritario el desarrollo y articulación de esfuerzos nacionales e internacionales para cooperar en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en la subregión andina, y de esta manera de ver y entender el agua como factor de integración, explorar diversas posibilidades de cooperación y*

La biodiversidad de los países andinos tiene una importancia enorme a nivel global, además, es fundamental para sustentar el desarrollo sostenible de los Estados andinos. La problemática de conservación y uso sostenible de esta biodiversidad tiene elementos comunes en cuanto a potencialidades y limitantes, y se considera que el actuar conjuntamente ante el mundo exterior tiene ventajas muy grandes sobre el accionar individual de cada país. Es por lo anterior que la CAN mediante la Decisión 523, emitió la estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino. Dicha estrategia tiene por objetivo identificar y acordar acciones prioritarias conjuntas de conservación y uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, en rubros donde los países de la CAN puedan aprovechar sus ventajas comparativas, impulsando el desarrollo socioeconómico sostenible de la región²⁴⁷. Todo lo anterior con la finalidad de mejorar la cooperación regional en conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

Otra Decisión de la CAN de relevancia en el marco ambiental es la Decisión No. 729, por la cual se expidió el programa regional de biodiversidad en las regiones andino amazónicas de los países miembros de la CAN “BioCAN”. De conformidad con el artículo 4º de la citada Decisión, el objetivo general del programa es contribuir al desarrollo sostenible de los países miembros, que permita mejorar la calidad de vida de sus poblaciones amazónicas y la reducción de la pobreza, a través del fortalecimiento de la gestión ambiental y el objetivo específico es mejorar la gestión sostenible de la biodiversidad en la Amazonía de los países miembros, promoviendo la gobernabilidad, interculturalidad y participación plena de todos los actores, que privilegie la equidad de género, fortalezca la interacción entre los niveles de gobierno y potencie las sinergias existentes intra e inter-regionalmente, enmarcada en la estrategia regional de biodiversidad de la CAN, la agenda andina ambiental y las estrategias nacionales de biodiversidad.

Otra fortaleza y avance del proceso andino de integración en el marco de descentralización territorial desde la temática del medio ambiente, es la configuración de una estructura orgánica tanto a nivel de la CAN como del sistema descentralizado. Para el efecto, la CAN mediante Decisión 435 creó el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM). Dicho Comité, de conformidad con el artículo 1º estará conformado por las autoridades nacionales responsables del medio ambiente de cada País Miembro. De conformidad con el artículo 2º de la citada Decisión, el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) asesorará y apoyará a la Secretaría

fortalecer las capacidades de los actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos”.

²⁴⁷ De conformidad con la Decisión 523, la estrategia persigue también los siguientes propósitos específicos: Facilitar la acción concurrente de los Estados, las comunidades indígenas, nativas afroamericanas y locales, el sector privado, la comunidad científica y la sociedad civil en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica; orientar a los organismos de cooperación financiera internacional sobre las prioridades comunitarias; y fortalecer la ejecución y la eficacia de las estrategias nacionales de diversidad biológica y de sus respectivos planes de acción.

General de la Comunidad Andina en materias relativas a la política comunitaria sobre medio ambiente, así como en el seguimiento, aplicación y cumplimiento integral de las Decisiones y normas complementarias sobre la materia ambiental²⁴⁸. De conformidad con la citada Decisión, las opiniones y acuerdos que adopte el Comité no comprometen necesariamente al País miembro concernido. De otro lado, existe el Consejo de Ministros constituido por las autoridades ambientales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como países implementadores. De acuerdo con la Decisión Andina 593, el Consejo de Ministros constituye la instancia encargada de asesorar a las instancias del Sistema Andino de Integración en la definición, coordinación y aprobación de políticas comunitarias en el campo del medioambiente y el desarrollo sostenible. Asimismo, es la instancia encargado de coordinar las actividades del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) y del Comité Andino sobre Recursos Genéticos. El Consejo de Ministros constituye la instancia máxima, por parte de los países, para orientar los lineamientos políticos y de intervención del Programa.

El sector del medio ambiente en el Estado colombiano ostenta de una estructura orgánica, liderada por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual de conformidad con el artículo 2º de la ley 99 de 1993 es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Adicionalmente es el encargado de coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA²⁴⁹, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el

²⁴⁸ El Artículo 3º de la Decisión 435 de la CAN prevé que son funciones del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM): “a) Formular propuestas de estrategias subregionales para el manejo sostenible de los recursos naturales, que incluya el tema de la pobreza; y para promover y facilitar la participación ciudadana en la gestión subregional ambiental; b) Apoyar a la Comisión y a la Secretaría General en el diseño de los lineamientos básicos de un Plan de Acción Ambiental Andino y promover su ejecución; c) Apoyar a la Comisión y a la Secretaría General en la estructuración de una propuesta de estrategia regional de biodiversidad para la Comunidad Andina, estableciendo pautas detalladas que permitan la ejecución de la misma; d) Recomendar y promover mecanismos de cooperación en la formulación de políticas ambientales internas en los países andinos y solución de problemas ambientales comunes; así como en la gestión de los recursos naturales y de la transferencia de tecnologías apropiadas; e) Propiciar el cumplimiento por parte de los Países Miembros de los compromisos asumidos en foros ambientales internacionales, en particular bajo el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, mediante el establecimiento de vínculos de cooperación y coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y la Comisión Interamericana sobre Desarrollo Sostenible (CIDS) de la Organización de Estados Americanos; f) Recomendar y promover estrategias dirigidas a la recuperación, generación, adecuación e intercambio de conocimientos en ciencia y tecnología para el desarrollo sostenible; así como de educación, capacitación, formación e investigación ambiental para el mismo; g) Recomendar y promover estrategias destinadas a fortalecer y reconocer el papel de las comunidades indígenas, campesinas y locales para el desarrollo sostenible; h) Promover la coordinación con otros foros interamericanos en el área ambiental y/o de desarrollo sostenible, en particular con el foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe; i) Ejercer las demás funciones que le encomienden la Comisión y los Países Miembros en esta materia; y atender las solicitudes que le presente la Secretaría General; j) Informar periódicamente sobre el desarrollo de sus actividades a la Comisión.

²⁴⁹ El Artículo 4º de la ley 99 de 1993 prevé que “el Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes: 1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle. 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley. 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley. 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. 6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

Otra entidad que resulta de suprema relevancia para la consolidación de la relación entre integración andina y descentralización territorial es el Consejo Nacional Ambiental²⁵⁰, el cual de conformidad con el artículo 13 de la ley 99 de 1993, tiene por finalidad asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables. En este sentido, el artículo 14 de la ley 99 de 1993 prevé como funciones del citado Consejo: 1. Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio; 2. Recomendar al Gobierno Nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales renovables; 3. Formular las recomendaciones que considere del caso para adecuar el uso del territorio y los planes, programas y proyectos de construcción o ensanche de infraestructura pública a un apropiado y sostenible aprovechamiento del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación; 4. Recomendar las directrices para la coordinación de las actividades de los sectores productivos con las de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA); 5. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para adelantar tareas de coordinación y seguimiento; 6. Darse su propio reglamento, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno Nacional.

En el marco de la estructura orgánica del sector ambiental colombiano, también resulta importante hacer referencia a las siguientes entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente: a) El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM²⁵¹; b) El Instituto de Investigaciones

²⁵⁰ De conformidad con el artículo 13 de la ley 99 de 1993 el Consejo Nacional Ambiental está conformado por el Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Salud, el Ministro de Desarrollo Económico, el Ministro de Minas y Energía, el Ministro de Educación Nacional, el Ministro de Obras Públicas y Transporte, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Comercio Exterior, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, un representante de los gobernadores, un alcalde representante de la Federación Colombiana de Municipios, el Presidente del Consejo Nacional de Oceanografía, un representante de las Comunidades Indígenas, un representante de las Comunidades Negras, un representante de los gremios de la producción agrícola, un representante de los gremios de la producción industrial, el Presidente de ECOPETROL o su delegado, un representante de los gremios de la producción minera, un representante de los gremios de exportadores, un representante de las organizaciones ambientales no gubernamentales, un representante de la Universidad elegido por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, y un representante de los gremios de la actividad forestal.

²⁵¹ De conformidad con el artículo 17° de la ley 99 de 1993 es un establecimiento público de carácter nacional adscrito al Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio.

Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis", INVEMAR²⁵²; c) El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt"²⁵³; d) El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "Sinchi"²⁵⁴; e) El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann"²⁵⁵.

Ahora bien, el establecimiento de una categoría especial relativa a derechos colectivos y la consagración dentro de éstos del derecho a un ambiente sano, le confirieron a la Carta de 1991 un fuerte sentido y carácter ecológico que se ha venido materializando no sólo a través de aspectos orgánicos, como la creación del Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, sino además mediante la aplicación de criterios de planificación que permitieron estructurar el Sistema Nacional Ambiental²⁵⁶ y la regulación de mecanismos de protección y control (Maldonado, 2001).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, otra de las grandes fortalezas del medio ambiente en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana es el manejo ambiental del país conforme a directrices de planeación; ello permite que las instituciones ambientales del Estado actúen teniendo como base los criterios de manejo integral del medio Ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física. Es por lo anterior, y de conformidad con la ley 99 de 1993, la atribución de competencias ambientales a entidades territoriales con criterios de planificación ambiental²⁵⁷.

²⁵² Atendiendo lo dispuesto por el artículo 18° de la ley 99 de 1993 es el encargado de la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional.

²⁵³ De conformidad con el artículo 19° de la ley 99 de 1993 el citado Instituto es una Corporación Civil sin ánimo de lucro, de carácter público pero sometida a las reglas del derecho privado, vinculada al Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, organizada según lo dispuesto en la Ley 29 de 1990 y el Decreto 393 de 1991, encargada de realizar investigación básica y aplicada sobre los recursos genéticos de la flora y la fauna nacionales y de levantar y formar el inventario científico de la biodiversidad en todo el territorio nacional; y que tendrá a su cargo la investigación científica y aplicada de los recursos bióticos y de los hidrobiológicos en el territorio continental de la Nación.

²⁵⁴ De conformidad con el artículo 20 de la ley 99 de 1993 el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI". es una Corporación Civil sin ánimo de lucro, de carácter público pero sometida a las reglas de derecho privado, organizada en los términos establecidos por la Ley 29 de 1990 y el Decreto 393 de 1991, vinculado al Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio; y que tendrá por objeto la realización y divulgación de estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica.

²⁵⁵ De conformidad con el artículo 21 de la ley 99 de 1993 es una Corporación Civil sin ánimo de lucro, de carácter público pero sometida a las reglas de derecho privado, organizada en los términos establecidos por la Ley 29 de 1990 y el Decreto 393 de 1991, vinculada al Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio.

²⁵⁶ La ley 99 de 1993 reorganizó el Sina como un conjunto de elementos orientados hacia la protección del Ambiente en el marco del desarrollo sostenible, define el esquema institucional encargado de la aplicación de la normatividad ambiental y establece jerarquías entre las instituciones partes del sistema. En virtud de lo anterior crea el Ministerio del Medio Ambiente como ente rector de la gestión ambiental, y recoge para una sola entidad una serie de competencias que antes se encontraban dispersas.

²⁵⁷ En concordancia con lo dispuesto, el artículo 63 de la ley 99 de 1993 ha previsto que a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las Entidades Territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario. Se entiende por el principio de armonía regional, el mandato que pretende que los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejerzan sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación. Se entiende por el principio de gradación normativa el mandato que tiene por finalidad asegurar que en materia normativa, las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los

De otro lado, se considera que la CAN en aras de fortalecer la relación integración andina y descentralización territorial, ha avanzado en temas como la planificación territorial, el monitoreo ambiental, la gestión ambiental, la promoción del desarrollo sostenible, la utilización sostenible de la biodiversidad, a través de acciones como la formulación del plan de mercados verdes en la que se incluye el Biocomercio como una herramienta para promover el uso racional de los productos de la biodiversidad. Se destaca la promoción y adopción de mecanismos de participación y el reconocimiento a la diversidad cultural, y su papel en la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible del territorio y sus recursos, lo cual promueve el reconocimiento y la consolidación de las autoridades tradicionales indígenas, el fortalecimiento de economías tradicionales y la recuperación de conocimientos y prácticas tradicionales en los territorios indígenas. Es importante mencionar, que se han realizado grandes esfuerzos para promover la conservación de la biodiversidad a través de la consolidación y fortalecimiento institucional y financiero del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que debe además armonizarse con iniciativas complementarias, que permitan la implementación de acciones para minimizar el impacto originado a partir de modalidades de ocupación del territorio incompatibles con la vocación de la Amazonía, oportunidad que puede ser potenciada, a través de la implementación del Programa BioCAN.

Otra fortaleza del medio Ambiente en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana es la existencia de garantías para la protección previstas tanto en el orden nacional como en el orden supranacional andino. En este sentido, y desde la perspectiva nacional, las herramientas o instrumentos de participación para defender el medio ambiente y los recursos naturales renovables que gozan los ciudadanos en Colombia son de carácter jurisdiccional o judicial, administrativa y de participación política (Maldonado, 2001). En el marco de las herramientas de participación administrativa, y de conformidad con los artículos 69, 70 y 71 de la ley 99 de 1993, se encuentra el Derecho a intervenir en los procesos administrativos ambientales, a formular peticiones de intervención en actuaciones administrativas y a obtener publicidad de las actuaciones administrativas ambientales. Con relación a los mecanismos de participación política, el artículo 79 la Constitución Política señala que *“todas las personas tienen derecho a gozar de un Ambiente sano. La Ley*

departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. Se entiende por el principio de rigor subsidiario, aquel mandato que tiene por finalidad asegurar que las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten (Velásquez, 2001).

garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo". Esta disposición ha servido como fuente para el establecimiento de diferentes mecanismos de participación en la gestión ambiental, los cuales se pueden resumir, grosso modo, en dos (2) grupos: Mecanismos de información y mecanismos de intervención. Como herramientas de orden jurisdiccional, nuestra Carta prevé variedad de medios institucionales para la defensa del Ambiente, tales como: la acción de tutela, las acciones propias para la defensa de los derechos colectivos denominados medios de control de protección de Derechos colectivos, de cumplimiento de leyes y actos administrativos, la declaratoria del estado de emergencia ecológica, la responsabilidad civil, un capítulo completo en el nuevo Código Penal dedicado a los delitos contra los recursos naturales y los medios de control contencioso administrativos (Velásquez, 2001).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que el mecanismo de la consulta a las comunidades indígenas²⁵⁸, es otro instrumento de avance en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana. Lo anterior en razón a que tanto para el ordenamiento jurídico nacional y supranacional andino, el tema de protección a los derechos a las comunidades indígenas, es aspecto de importancia, entre otros fundamentos, por el porcentaje representativo de comunidades etnias en los países andinos. Dicha consulta tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio²⁵⁹. La Ley 99 de 1993, de conformidad con el artículo 76 prevé la obligación de consultar a las comunidades indígenas y negras en los siguientes términos: *"la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades."* De manera complementaria, el Decreto 1397 de 1996 dispuso en su artículo 16 que *"en los procesos de consulta y concertación de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a comunidades o pueblos indígenas determinados, podrán participar los indígenas integrantes de la mesa permanente de concertación o sus delegados."*

En el marco del Derecho Comunitario Andino tenemos mecanismos jurídicos idóneos para que las infracciones y la interpretación del Ordenamiento Jurídico Andino tengan un desarrollo armónico e integral, no solo desde

²⁵⁸ El mecanismo de la consulta a las comunidades indígenas y negras no sólo es de rango constitucional, como lo demuestra la existencia del artículo 330 en la Carta Política, sino que además ha sido objeto de atención de la Ley, no sólo de la 99 de 1993 sino de la Ley 21 de 1991, que aprobó el Convenio 169 de 1989 de la OIT, que imperativamente exige la consulta con las comunidades indígenas.

²⁵⁹ Ver al respecto el artículo 1° del Decreto 1320 de 1998

el punto de vista comunitario, sino en la homologación de sus normas en cada una de las jurisdicciones participantes en el Acuerdo; y en este sentido, el artículo 12 del Tratado de Creación del Tribunal Andino establece: *"Los países miembros se obligan a otorgar al Tribunal todas las facilidades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones [...]".* Dicha norma le confiere al Tribunal la certeza de que los países miembros velarán por mantener su autonomía para llevar a cabo sus obligaciones y cumplir con la finalidad para la cual fue creado, sin olvidar que su competencia es excluyente y su naturaleza excepcional.

Los artículos 17 al 40 del Tratado constitutivo del Tribunal Andino de Justicia establecen las acciones de las que puede conocer. Además, estas disposiciones delinean el carácter doblemente excluyente de la competencia del mismo, pues los únicos asuntos que puede conocer el Tribunal de Justicia Andino son las acciones señaladas en estos artículos y, a su vez, el único organismo que puede conocer de dichas acciones es el Tribunal de Justicia Andino; éstas no pueden incoarse ante los tribunales de los países miembros. Las acciones consagradas en el tratado, para efectos de la protección del medio ambiente en el marco supranacional andino, son: Nulidad, Interpretación Prejudicial, Incumplimiento. Estas acciones judiciales que, en desarrollo del concepto de supranacionalidad, le son ajenas a los tribunales internos de cada País Miembro, serán decididas a través de laudos arbitrales y sentencias que, no requieren homologación o exequátur para su cumplimiento en ninguno de los países miembros. A continuación haremos una breve descripción de algunas de ellas.

La primera de estas acciones, la de Nulidad, puede interponerse en contra de las normas andinas que afecten los derechos subjetivos o intereses legítimos de personas jurídicas o naturales. Debe intentarse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de la entrada en vigencia de la norma cuya nulidad se pretenda.

La segunda, la Interpretación Prejudicial, opera para los asuntos que sean objeto de contienda judicial en uno de los países miembros. El respectivo juez interno debe elevar las consultas prejudiciales antes de proceder al fallo, cuando el asunto en litigio esté vinculado a normas que forman parte del Ordenamiento Jurídico Andino y que la decisión del juez nacional tenga que fundamentarse en dicha norma. En los procesos de única instancia, el juez deberá suspender el proceso hasta tanto llegue la respuesta del Tribunal Andino. En los procesos de doble instancia, si el Tribunal no responde en el plazo legal de que dispone, el *a quo* puede fallar sin este elemento de interpretación.

Finalmente, la Acción de Incumplimiento está reservada a la Secretaría General de la CAN, que puede iniciar

esta acción en contra de un país miembro que haya incurrido en incumplimientos de sus obligaciones emanadas de normas de stirpe andina, previo el trámite respectivo que debe ser observado por la Secretaría General para la presentación de la demanda. Si un país miembro cree que otro ha incurrido en dichos incumplimientos, debe acudir ante la Secretaría para que ésta actúe frente al país incumplido, exigiéndole que cese el incumplimiento y subsane la violación legal respectiva. Si el país miembro requerido persiste en el incumplimiento del ordenamiento jurídico andino, procede la demanda ante el Tribunal para que mediante la Acción de Incumplimiento le ordene al infractor cesar su conducta ilícita. En esta acción las personas naturales o jurídicas afectadas por el incumplimiento pueden actuar ante el Tribunal como coadyuvantes del país demandante o de la Secretaría General, según sea el caso. De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Andino de Justicia (Proceso 0114-AI-2004), los supuestos para que los particulares interpongan, directamente, la correspondiente acción por el posible incumplimiento de un País Miembro, serían (i) que el dictamen haya sido de incumplimiento y la Secretaría General no intentare la acción ante el Tribunal dentro de los sesenta y cinco días siguientes a su emisión; (ii) que hayan transcurrido setenta y cinco días sin que la Secretaría General emita su dictamen; o (iii) que el dictamen sea de cumplimiento.

En el marco de la relación integración andina y descentralización territorial desde la perspectiva del medio ambiente, otra fortaleza de importancia, es el inicio del proceso de consolidación de un sistema de información de estadísticas. Para el efecto, la creación de los sistemas de información ambiental en los países de la CAN es un proceso que se inicio a mediados de la década de los 90. *“Su desarrollo ha sido impulsado por la necesidad de los países de contar con herramientas que faciliten la implementación y monitoreo de políticas de gestión ambiental en el contexto nacional y a su vez responder con los compromisos establecidos en este campo en el marco de los acuerdos regionales y globales”* (Vargas, 2012, p. 48). Es indiscutible que existen niveles de avances significativos en el desarrollo de los sistemas de información ambiental en la región andina. *“El reto fundamental es garantizar la continuidad y la dinámica del esfuerzo que permita la evolución de los sistemas de información y el mejoramiento de los servicios que ofrecen a sus distintos usuarios”* (Vargas, 2012, p. 56). En este orden de ideas, en la CAN se edifican proyectos de funcionamiento y alcance regional, como el sistema andino de información ambiental (SANIA); el portal SIAPAD/Georiesgo creado por CAPRADE (Comité Andino para la prevención y Atención de Desastres); y la plataforma de información regional andino amazónica (PIRAA) prevista en el marco del programa regional de Biodiversidad en las regionales andino amazónicas de los países miembros de la CAN (Contreras, 2012, p. 7).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, la CAN mediante Decisión 699, proyecto los Indicadores Ambientales en la Comunidad Andina; lo anterior en razón a que los Países Miembros de la Comunidad Andina requieren información para promover el desarrollo equilibrado y armónico en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social de la Subregión, adoptando, entre otras, medidas para la conservación, aprovechamiento y sostenibilidad del patrimonio natural; y también porque la administración y utilización de los recursos naturales así como la gestión ambiental requieren de información y evaluación oportuna, de tal forma que el conocimiento de las características del ambiente, permanezca actualizado y la toma de decisiones se vea facilitada, mediante la observación de las respuestas a las acciones de prevención y de protección²⁶⁰. Para efectos del cumplimiento de los objetivos de la Decisión 699, ésta prevé la necesidad de configuración una estructura orgánica nacional; y en este sentido, el Artículo 7º prevé que cada País Miembro deberá instalar, a más tardar dentro de los tres meses siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión, un Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas Ambientales y que este Comité deberá ser constituido por un representante de cada servicio nacional productor de estadísticas ambientales, uno de la máxima autoridad en Medio Ambiente y uno de la máxima autoridad de estadística de cada País Miembro. Adicionalmente la citada Decisión ordena que el citado Comité requerirá un Coordinador Nacional²⁶¹.

A pesar de lo dispuesto anteriormente, es necesario no olvidar los obstáculos del medio ambiente en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana; para lo cual es importante anotar que la problemática ambiental y la protección del medio ambiente constituyen una compleja conjunción de factores socioeconómicos, técnicos e institucionales cuya atención demanda grandes esfuerzos y presupuestos proporcionados a la importancia de la tarea. Sin embargo, no hay duda alguna de que las acciones que el país

²⁶⁰ De conformidad con el artículo 2º de la Decisión 699, los objetivos específicos de la presente Decisión son: “i) Establecer en colaboración con los Países Miembros la recolección, el tratamiento y el análisis de datos; ii) Proporcionar a los órganos competentes del Sistema Andino de Integración y a los Países Miembros de la Comunidad Andina la información objetiva necesaria para elaborar y aplicar políticas eficaces en materia de Medio Ambiente; iii) Registrar, cotejar y evaluar los datos relativos al Medio Ambiente, así como elaborar informes de expertos sobre su estado, calidad y sensibilidad, y las presiones que se ejercen sobre éste, tales como la acción de los océanos, bosques, fenómenos climatológicos y el consumo de recursos naturales, en el territorio de la Comunidad Andina. Facilitar criterios uniformes de evaluación proporcionando indicadores armonizados relativos al Medio Ambiente en los Países de la Comunidad Andina. Los órganos competentes del Sistema Andino de Integración utilizarán dicha información en su tarea de garantizar una adecuada aplicación de la legislación comunitaria en materia de Medio Ambiente; iv) Contribuir a garantizar la comparabilidad de los datos relativos al Medio Ambiente a nivel andino y fomentar, por las vías adecuadas, la armonización de los métodos de medición; v) Integrar las informaciones andinas relativas al Medio Ambiente en programas internacionales de vigilancia del Medio Ambiente como los establecidos en el Marco de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados”.

²⁶¹ La Decisión 699 prevé en sus artículos 8º y 9º: “Artículo 8.- El Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas Ambientales tendrá, entre otras, las siguientes responsabilidades: i) Elaborar el plan de trabajo y el cronograma para la producción de los indicadores ambientales contenidos en la presente Decisión; ii) Designar la entidad que ejercerá la coordinación nacional del Comité; ii) Velar por la calidad, contenido y oportunidad en la producción de los indicadores del Anexo 1. Artículo 9.- El Coordinador Nacional del Comité desarrollará, entre otras, las siguientes tareas: i) Convocar, presidir y establecer los mecanismos necesarios para el funcionamiento del Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas Ambientales; ii) Comunicar a la Secretaría General de la Comunidad Andina el listado de las instituciones responsables de la producción de cada uno de los indicadores ambientales del Anexo 1 de la presente Decisión; iii) Compilar los datos de los indicadores establecidos en el Anexo 1 y transmitirlos a la Secretaría General de la Comunidad Andina, con la periodicidad establecida en el Artículo 3 de la presente Decisión”.

debe adelantar al respecto corresponden esencialmente a una decisión del Estado, que asigne a la gestión ambiental la importancia que le corresponde dentro del conjunto de actividades prioritarias del país (Maldonado, 2001).

En el evento de superar los principales obstáculos del medio ambiente en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, aspectos como, el espacio vacío e improductivo de la Amazonia, podrían ser superados; también, la vulneración a la biodiversidad por los cambios ambientales globales, a pesar de que la CAN haya construido la agenda ambiental andina 2012 – 2016 que dispone de líneas de acción orientadas a fortalecer el conocimiento de la biodiversidad y el desarrollo de un plan de acción andino sobre cambio climático (Cuesta & Becerra, 2012).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que *“en los países andinos se han duplicado los efectos negativos que ocasionan los desastres naturales. Ciertamente en cada uno de nuestros países el cambio climático está provocando efectos devastadores”* (Contreras, 2012, p. 5). A lo anterior se le adiciona el retroceso de los nevados y los glaciales en nuestra cordillera andina. Esto tiene efectos en la disminución o pérdida de posibilidades para la dotación de agua. *“Tan serio es este problema que el informe Stern advierte que de mantenerse el actual ritmo de deterioro, en el año 2020, cuarenta de nuestros 100 millones de habitantes andinos estaremos padeciendo escases de agua”* (Contreras, 2012, p. 5).

El Estado colombiano evidencia alta vulnerabilidad al cambio climático²⁶². Ello obedece a que la subregión andina es de las más riesgosas del mundo²⁶³, lo cual se constata por la tendencia creciente de emergencia debido a peligros climáticos. La subregión presenta procesos de desglaciación que están siendo acelerados por el cambio climático. Estos incrementan los riesgos de la población ante peligros climáticos, e impactan en el abastecimiento de agua para consumo humano, la agricultura y la industria, así como la seguridad energética. El incremento en la desglaciación, debido al cambio climático, impone riesgos adicionales a los que tendrían que afrontar los países de la CAN. Es en este sentido, que la integración andina exige proporcionar al ciudadano oportunidades de desarrollo sostenible a partir de la conservación del patrimonio natural que compartimos (Secretaría General de la CAN, 2007). Consecuentemente, la integración andina debe promover un modelo de

²⁶² La subregión andina es de las más riesgosas del mundo, lo cual se constata por la tendencia creciente de emergencia debido a peligros climáticos, hecho referido incluso por estudios de centros especializados internacionales. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, a pesar de contribuir minoritariamente a la emisión actual global de gases de efecto invernadero, son vulnerables al cambio climático. Este alto riesgo se debe tanto a la multiplicidad de peligros de origen climático, como a las desmedidas pérdidas que causan los eventos de origen climático (Secretaría General de la CAN, 2007).

²⁶³ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, a pesar de contribuir minoritariamente a la emisión actual global de gases de efecto invernadero, son vulnerables al cambio climático. Este alto riesgo se debe tanto a la multiplicidad de peligros de origen climático, como a las desmedidas pérdidas que causan los eventos

desarrollo coherente con las particularidades de la región que asegure la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la mejora de la calidad del medio ambiente, la utilización prudente y racional de los recursos naturales; y, el fomento de políticas regionales destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (Velásquez, 2001).

Ahora bien, otro obstáculo del medio ambiente en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana es el incumplimiento de principios orientadores tendientes a la protección del medio ambiente. Los principios que guían la labor de los entes territoriales en relación con sus funciones ambientales son hasta el momento retórica de papel²⁶⁴. En la gran mayoría de los casos, las autoridades ambientales de los entes territoriales (donde hay) desconocen que sus actuaciones deben estar guiadas por estas exigencias. Uno de los citados principios es el de armonía regional, por el cual las entidades deben ejercer sus funciones constitucionales y legales de manera armónica y coordinada con las autoridades de superior jerarquía; desafortunadamente lo que se observa a diario es una duplicidad de esfuerzos, descoordinación y colisión de competencias, acompañado del desconocimiento de la norma que se debe aplicar, lo que genera como consecuencia que el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía que sustenta el principio de gradación normativa sea irrespetado permanentemente. Esto ha llevado a no pocas disputas entre entidades territoriales y corporaciones ambientales y entre éstas con el Ministerio del Medio Ambiente. Nuevamente reiteramos que esta situación encuentra fundamento en gran parte en el escaso conocimiento de las normas por parte de los funcionarios de estos entes, y así los errores que se cometen se presentan por desconocimiento o errónea interpretación de las normas (Velásquez, 2001).

de origen climático (Secretaría General de la CAN, 2007)

²⁶⁴ El artículo 63 de la ley 99 de 1993 prevé que *“a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo”*. Y en este sentido con relación al principio de armonía regional establece que *“los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación”*. Con relación al principio de gradación normativa la norma consagra que *“en materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales”*. Y con relación al principio de rigor subsidiario la norma establece que *“las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley”*.

Otro principio que padece lo mismo que el principio de armonía regional, es el principio de precaución, *“el cual constituye una de las principales herramientas para la protección del ambiente y de la salud; frente a los avances científicos y tecnológicos que traen consigo la incertidumbre de los riesgos que producen”* (Agudelo, 2011, p. 124). Dicho principio *“recomienda la aplicación de medidas para impedir la ocurrencia de daños a pesar de la incertidumbre de su acaecimiento”* (Agudelo, 2011, p. 124) e indica que *“no debe esperarse a tomar las medidas necesarias para evitar o prevenir un perjuicio grave e irreversible hasta que se disponga de evidencia científica concluyente, ya que para entonces podría ser demasiado tarde”*²⁶⁵ (Berberoff, 2005. P. 19). Compartimos la opinión de la profesora Agudelo para quien *“no obstante la importancia de este principio y de su obligatoria observancia, en los términos del numeral 6 del artículo 1º de la ley 99 de 1993, su aplicación en Colombia por parte de las autoridades es precaria”*²⁶⁶ (Agudelo, 2011, p.124).

Dicho principio obedece a que una de las principales características del Derecho Ambiental es su carácter preventivo, en razón de que por regla general los efectos nocivos de la contaminación no se evidencian de inmediato sino con el paso del tiempo, cuando ya se han producido daños graves e irreversibles, de tal suerte que se deben aplicar medidas con miras a evitar su ocurrencia, dado que una vez acaecidos no pueden ser corregidos y de poder corregirse, ello resultaría inmensamente costoso y demorado. A efecto de reforzar dicho carácter preventivo surgió el principio de precaución, *“que recomienda la aplicación de medidas para impedir la ocurrencia de tales daños a pesar de la incertidumbre de su acaecimiento, lo que constituye una importante herramienta para la protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente, y que en consecuencia contribuye a la protección de derechos como el de gozar de un ambiente sano y la salud.”* (Agudelo, 2011, p. 125)

Compartimos la opinión de la Doctrinante Cortina, para quien el contenido de la idea de precaución puede entenderse como un enfoque para abordar las cuestiones medioambientales y sanitarias que deben inspirar a los gobiernos y a los legisladores, o bien como un principio de derecho positivo que permita a un juez resolver (Cortina, 2004, p. 5); *de ahí que se pueda afirmar que las medidas que se adopten en virtud de tal principio no solamente pueden ser de carácter administrativo, sino también legislativo y judicial* (Agudelo, 2011, p. 126). Lo

²⁶⁵ La Corte Constitucional reconoció en la sentencia C - 595 de 2010 el carácter vinculante del principio de precaución ambiental dentro de nuestro ordenamiento jurídico

²⁶⁶ Aunque el principio de precaución al haber sido materializado formalmente como instrumento del Derecho Internacional ambiental a través de la Declaración de Río de Janeiro para el medio ambiente y el desarrollo celebrada en 1992, que hace parte del denominado soft law, es decir sin carácter vinculante para el Estado, lo cierto es que para las autoridades colombianas tiene plena exigibilidad, es razón a que ha sido incorporado en el ordenamiento jurídico interno como orientador de la política ambiental nacional (Agudelo, 2011).

dispuesto anteriormente permite la posibilidad a la CAN, a los legisladores andinos y a los gobiernos andinos de crear instrumentos y mecanismos que permitan la posibilidad de hacer efectivo el citado principio en el marco de una normatividad supranacional, a través de armonizaciones legislativas, aspecto que hasta la fecha no se ha logrado.

Otro obstáculo del medio ambiente en el ámbito concurrencial de la CAN y de la descentralización territorial colombiana, es la existencia de problemas relacionados con el manejo de la información en la gestión ambiental. Dicha circunstancia obedece fundamentalmente a las siguientes causas: Baja difusión y reconocimiento de las fuentes de información; información gestionada y estructurada de manera no estandarizada, es decir los contenidos de bases de datos son registrados de forma muy heterogénea, generando información difícilmente comparable o integrable a nivel subregional; y la ausencia de políticas de acceso, uso e intercambio de información, tanto al nivel institucional como interinstitucional, que se reflejan en la falta de claridad sobre la oficialidad de la información y los canales de acceso (Galindo & Quiñones, 2012, p. 61).

1.5 Salud

La salud como servicio público implica actividades organizadas entre el gobierno, las entidades territoriales y la Comunidad Andina para satisfacer de manera regular y continua intereses generales y para lograr la universalidad en la prestación del servicio público de salud en los países miembros.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia fue creado en el año de 1993 a través de la Ley 100. *“Es un sistema de salud de competencia regulada, basado en la mezcla pública privada y mercado-regulación, cuyas principales fuentes de financiamiento son las cotizaciones de empleados y empleadores, que financian el régimen contributivo, y los recursos fiscales obtenidos por medio de impuestos generales, que financian el régimen subsidiado. Debido al diseño de citado sistema son numerosos los actores e instituciones que hacen parte de las líneas de planeación, decisión, asignación de recursos y operación: Ministerio de la Protección Social, Superintendencia de Servicios de Salud entidades territoriales y Secretarías de Salud, EPS, IPS, hospitales de diferente nivel y comunidades. Cada uno de ellos juega un papel en términos del mercado o de regulación y se encuentran en medio de esquemas de relación, articulación, subordinación y participación”*

(Agudelo & Otros, 2011, p. 3). A pesar de la estructura orgánica que se ofrece en el marco del servicio público de salud, ésta a la fecha no está articulada con el proceso andino de integración; y como consecuencia de ello, la prestación del mencionado servicio público ha sido competencia privativa del Estado colombiano, a través de las respectivas entidades territoriales.

En este orden de ideas, una de las grandes fortalezas del ámbito de la salud en la relación integración y descentralización territorial, la encontramos en la existencia de un ordenamiento jurídico supranacional. Para el efecto, las condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social llevaron a que el Consejo Presidencial Andino instruyera a los ministros responsables de las políticas de salud en la Subregión para que participen, junto con sus colegas responsables de otras políticas sociales, en la formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social. En este sentido, la CAN mediante Decisión 601 emitió el Plan Integrado de Desarrollo Social; atendiendo a que la mayoría de la población de los países andinos se encuentra afectada por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Dicho plan prevé varios proyectos en el marco de la temática propia de la salud, entre ellos encontramos en primer lugar el proyecto “programa de vigilancia y control epidemiológico” el cual tiene como objetivo el fortalecer el sistema de vigilancia de brotes epidémicos, instrumentar proyectos de investigación, intervención para la identificación y control oportuno de enfermedades inmuno prevenibles y emergentes. Como segundo proyecto encontramos “el fortalecimiento del plan andino de salud en fronteras (PASAFRO), el cual tiene como objetivo, mejorar las condiciones de salud de la población en las zonas de frontera, promoviendo al sector salud en los espacios de frontera como un actor en la construcción de la integración entre los pueblos de los países andinos. Como tercer proyecto encontramos “el programa de acceso a medicamentos”, el cual presenta como objetivo el garantizar a la población el acceso con equidad a los medicamentos y otros insumos de salud.

En concordancia con la temática dispuesta anteriormente, la CAN mediante Decisión 583, atendiendo a la necesidad de garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales; y en aras de aprobar un instrumento en el que se establezcan las normas fundamentales en materia de seguridad y salud en el trabajo que sirva de base para la gradual y progresiva armonización de las leyes que regulen las situaciones particulares de las actividades laborales que se desarrollan en cada uno de los países miembros; decidió aprobar el “Instrumento Andino de Seguridad Social”, por el cual desde su artículo 1º se pretende: *“Garantizar el derecho de los migrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su*

residencia en otro país miembro; garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros; y reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estadía del migrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro País Miembro, de conformidad con la legislación del país receptor.” Para efectos de lo anterior, de conformidad con el artículo 11 de la mencionada Decisión se crea el Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social (CAASS), como ente encargado de asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión, al Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, en los temas vinculados a la seguridad social en el espacio comunitario²⁶⁷.

En concordancia con la temática dispuesta anteriormente, y como un avance adicional a la integración andina en el marco de la salud, es importante anotar que mediante la Decisión 541 se establecieron los Lineamientos de un Plan Andino de Salud en Fronteras, el cual tiene como objetivos: a) Priorizar los problemas en salud de cada frontera y definir las acciones conjuntas para atenderlos; b) Conformar redes binacionales de servicios en salud en las fronteras, con especial énfasis en las Zonas de Integración Fronteriza definidas entre los países participantes; y, c) Elaborar, ejecutar y evaluar proyectos fronterizos de atención en salud con carácter binacional. Para el efecto, las acciones en este campo se ejecutan a través del Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue (Comunidad Andina, 2014, Julio).

Otra fortaleza y avance del proceso andino de integración en el marco de descentralización territorial desde la temática de la salud, es la configuración de una estructura orgánica tanto a nivel de la CAN como del sistema descentralizado. Para el efecto, la CAN mediante Decisión 445 ordeno la adscripción del Convenio Hipólito Unanue al Sistema Andino de Integración, el cual tiene como objetivo complementar los esfuerzos integracionistas en el marco de la salud, en aras de promover y fortalecer la salud desde una perspectiva supranacional. Desde el sistema descentralizado colombiano, encontramos al Ministerio de Protección Social, el cual ostenta de órganos vinculados y adscritos que pretenden asegurar la eficiente prestación del servicio público de salud. En este sentido el Decreto Ley 205 de 2003, prevé que el citado Ministerio tendrá como

²⁶⁷ De conformidad con el artículo 11 de la Decisión 583, el Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social (CAASS) estará conformado por las autoridades nacionales competentes en materia de seguridad social de cada uno de los Países Miembros. Dichos representantes serán designados por cada País Miembro y acreditados ante la Secretaría General de la Comunidad Andina por medio del respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho Comité tendrá las siguientes funciones principales: “a) *Coadyuvar a la aplicación del Instrumento Andino de Seguridad Social, de su Reglamento y demás instrumentos complementarios*; b) *Emitir opinión técnica no vinculante sobre los temas referidos al “Instrumento Andino de Seguridad Social” ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina*; c) *Proponer eventuales modificaciones, ampliaciones y normas complementarias del “Instrumento Andino de Seguridad Social”*; d) *Facilitar criterios técnicos conducentes a superar las eventuales discrepancias que pudiesen surgir sobre la interpretación o aplicación del Instrumento Andino de Seguridad Social*; e) *Crear*

objetivos primordiales la formulación, la adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del sistema de protección social, establecido en la ley 789 de 2002 dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del gobierno nacional.

Es pertinente anotar que aunque el sector salud se había concebido para que avanzara por la vía de la prestación estatal, a través de las entidades territoriales, al poco tiempo de haber sido adoptada la carta política del 1991, se expidió la ley 100 de 1993 que organiza un sistema predominantemente privado para el aseguramiento y la prestación de servicios de salud (Moncayo, 2004). En este sentido, los resultados del nuevo sistema generó un control del mercado por sociedades privadas que cada vez más se concentra y monopoliza, con unas consecuencias bastante negativas en materias de cobertura, eficiencia y equidad (Moncayo, 2004). Para el efecto es importante anotar que con los recursos actuales, ni el FOSYGA, ni las entidades territoriales están en condiciones de asumir adecuadamente la financiación de la prestación del servicio público de salud²⁶⁸ (Agudelo & Otros, 2011).

2.- Hacia donde debe ir la integración andina desde el marco de descentralización territorial colombiana.

La conformación del espacio físico de la subregión Andina refleja en gran medida las características estructurales de sociedades dependientes y poco desarrolladas. En efecto, la ocupación territorial es desequilibrada, los recursos naturales están desaprovechados, la infraestructura y los servicios de transportes y comunicaciones son insuficientes (Junta de Acuerdo de Cartagena, 1993). Al respecto, parte de la Doctrina ha considerado que el *“Estado actual no solamente está perdiendo peso hacia afuera, esto es, hacia el exterior de sus fronteras, sino también hacia adentro, hacia su interior”* (Mir, 2004, pp 76 y ss); dicha circunstancia no implica que la noción de Estado deba desaparecer sino que debe transformarse para insertarse en la lógica de la competitividad, de tal modo que se ajuste a las necesidades sociales y de desarrollo (Sánchez, 2009). Es por ello, que a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, se desarrolló un escenario de modernización del Estado, de apertura, de internacionalización y liberalización de la economía, que ineludiblemente le imprime a la Administración la necesidad de readaptarse a las exigencias de la globalización, de tal forma que pueda asumir los nuevos retos y cumplir con las finalidades que le han sido asignadas. Es desde la citada perspectiva que la CAN recobra toda su importancia como proceso de integración en el que si bien su núcleo esencial es de

Grupos de Trabajo Especializados integrado por expertos en las materias que señale el Comité.”

²⁶⁸ A pesar de lo dispuesto anteriormente, en salud, el Estado ha avanzado en la meta de cobertura completa de afiliación al régimen subsidiado en salud. En el año 2009, sobre un total de 1.102 municipios, 998 tenían cobertura superior a 80%, de los cuales 415 ya habían alcanzado 100%, quedando un grupo de alrededor de 100% municipios con coberturas bajas (Maldonado, 2011).

carácter económico, no deja de ser menos importantes los aspectos de orden político y jurídico que dicho proceso genera.

La integración constituye una opción de política exterior que pretende afectar diferentes procesos nacionales de orden económico, social, jurídico y políticos; y que ha sido definida por la mayoría de la doctrina como un fenómeno de carácter económico. En este sentido se ha manifestado que ésta representa una interacción estatal que persigue en sus inicios un objetivo de carácter comercial y económico (Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión económica) mediante el desarrollo de un proceso donde los actores deben asumir reglas de juego, cumpliendo con los compromisos adquiridos en el transcurso del tiempo (Tangarife, 2002). Coincidimos con el concepto de los profesores Franco y Robles, para quienes la integración es un proceso que supera los aspectos de orden económico, considerando que la integración debería entenderse como *“un proceso amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interacción social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas”* (Franco & Robles, 1995). Ahora bien, aunque la anterior definición engloba todos los ámbitos, descuida los aspectos sobre los cuales se construye dicho proceso²⁶⁹; estos son perfectamente determinados por Jorge Mariño, quien entiende por proceso de integración regional *“el proceso convergente, deliberado²⁷⁰ (voluntario), solidario, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sustentado sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales y políticos”* (Mariño, 1999, p.122).

Ahora bien, al analizar el desarrollo del proceso andino de integración, si bien en sus inicios, *“el proceso andino fue pensado para constituirse a largo plazo en un esquema de integración avanzada”* (Acosta, 2004, p. 123) esto es, en un proceso que permite una integración integral; se observa que el mismo, arroja, teóricamente,

²⁶⁹ En la actualidad emitir una definición exacta del término integración, es un aspecto necesario, pero difícil; es por ello, que ésta ha sido enfocada desde diferentes puntos de vista. En este sentido, existe un alto grado de confusión en el mundo acerca de lo que debe entenderse por integración, entre otras causas porque el fenómeno es realmente reciente y por tanto la teoría acerca de él no está agotada. Para efectos de lo dispuesto en estas páginas, consideramos que una definición muy completa es la aportada por Alzugaray Treto, para quien la integración regional es un proceso político, económico social y cultural, amplio, profundo y multifacético, mediante el cual dos o más Estados van incrementando paulatinamente su cooperación económica y política y fomentando los intercambios entre sus sociedades y al mismo tiempo van cediendo gradualmente sus atribuciones soberanas a un nivel supranacional de gobernabilidad con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo final de integrar sus economías, sus estados nacionales, sus sistemas sociales y culturales y sus mecanismos de defensa y seguridad, sin perder por ello su identidad nacional propia, maximizando los beneficios y minimizando los costos de la interdependencia y la globalización (Alzugaray, 2002). La definición del referenciado autor, resulta ser muy adecuada en lo atinente al alcance que ha de tener la integración, como quiera que la misma debe ser un fenómeno de carácter pluridimensional que incide no solo en lo económico, sino también en lo jurídico, político y social. En concordancia con la definición de integración aportada por Alzugaray, resulta procedente lo previsto por el Parlamento Andino, para quien la integración andina, *“es un instrumento que constituye una opción de política exterior, de interacción estatal, donde la decisión de emprender el proceso es voluntaria y deliberada; su desarrollo es gradual conforme a lo estipulado por los Estados miembros, persigue objetivos de interés comunitario y su función principal es lograr su consolidación”* (Parlamento Andino, 2007, p.13).

²⁷⁰ Para el efecto, se considera que el funcionamiento del sistema andino depende casi exclusivamente de la voluntad común de creación y mantenimiento del consenso político (Morata, 1987).

buenos resultados para los países miembros, pero los efectos no se difunden por igual en todas las entidades territoriales o sus homólogos. Desde la citada perspectiva, se considera que son tres (3) los desafíos pendientes en el marco de la relación integración andina y descentralización territorial: En primer lugar, la revitalización de los espacios de integración en las entidades territoriales, desbordando lo estrictamente comercial, en aras de constituir un proceso multidimensional de nuevas temáticas políticas, jurídicas y sociales. En segundo lugar, la necesidad de vincular al proceso de integración un sistema de educación, participación y consulta con agentes privados en cada nación, como lo podrían ser los sectores empresarial, laboral y académico; y en tercer lugar, el reconocimiento de profundizar el protagonismo de la CAN en el escenario del ordenamiento territorial colombiano. Para efectos de lo dispuesto anteriormente, y desde una perspectiva general, es importante el acceso a la información propia de la gestión de la integración andina, instrumento esencial para la concienciación y educación andina; y la participación de la población andina en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes, programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

Ahora bien, al analizar el desarrollo del proceso andino de integración, si bien en sus inicios, *“el proceso andino fue pensado para constituirse a largo plazo en un esquema de integración avanzada”* (Acosta, 2004, p. 123) esto es, en un proceso que permite una integración integral; se observa que el mismo, arroja, teóricamente, buenos resultados para los países miembros, pero los efectos no se difunden por igual en todas las entidades territoriales o sus homólogos. Desde la citada perspectiva, se considera que son tres (3) los desafíos pendientes en el marco de la relación integración andina y descentralización territorial: En primer lugar, la revitalización de los espacios de integración en las entidades territoriales, desbordando lo estrictamente comercial, en aras de constituir un proceso multidimensional de nuevas temáticas políticas, jurídicas y sociales. En segundo lugar, la necesidad de vincular al proceso de integración un sistema de educación, participación y consulta con agentes privados en cada nación, como lo podrían ser los sectores empresarial, laboral y académico; y en tercer lugar, el reconocimiento de profundizar el protagonismo de la CAN en el escenario del ordenamiento territorial colombiano. Para efectos de lo dispuesto anteriormente, y desde una perspectiva general, es importante el acceso a la información propia de la gestión de la integración andina, instrumento esencial para la concienciación y educación andina; y la participación de la población andina en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes, programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o

reglamentario.

Lo dispuesto anteriormente supone el fortalecimiento de la gobernanza multinivel; entendiendo por gobernanza, una nueva forma de gobernar más cooperativa, en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas²⁷¹ (Maynitz, 1998). Se ha evidenciado que la CAN es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características políticas y jurídicas. De ahí la importancia del papel que juega en este aspecto la gobernanza, ya no caracterizada como una gobernanza jerárquica, sino en una gobernanza multinivel, esto es, aquella que implica un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional. En esta visión de gobernanza se entremezclan diferentes actores, caracterizados por una interdependencia mutua, donde la participación política de los mismos cobra un carácter relevante y que permite un replanteamiento de las políticas públicas. En este orden de ideas, lo realmente importante es lograr coordinar la integración de las entidades territoriales o las estructuras subestatales con la CAN y como consecuencia de ello lograr la participación de las entidades territoriales en el proceso de toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas andinas. Para cumplir con lo anterior es indispensable que los órganos e instituciones de la CAN trabajen de una forma más abierta, junto con los Estados miembros, desarrollando una comunicación más activa sobre la labor de la CAN y sobre las decisiones que ésta adopta; adicionalmente, es necesaria la participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso de integración, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas, ya que ello asegura calidad, pertinencia y eficacia de las políticas de la CAN. Desde la citada perspectiva, es necesario transformar el marco de las relaciones Internaciones, permitiendo la vinculación de las entidades territoriales en las citadas relaciones y como consecuencia de ello, la implementación de políticas públicas que abarquen el nivel nacional, territorial y supranacional.

Ahora bien, la integración andina debe implicar por parte de los países miembros el reconocimiento de la existencia de intereses comunes. La aceptación por parte de los Estados miembros de los intereses que le son comunes, suministran un objetivo y una directriz. Dicho aspecto permite más fácilmente a los países miembros subordinar sus intereses nacionales, frente a los intereses comunitarios. Es pertinente aclarar que dichos

²⁷¹ De conformidad con el concepto, la gobernanza se ha traducido en un reclamo político y una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad. Desde la citada perspectiva, la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes (Rodríguez & Guerrero, 2009).

intereses deben ser autónomos y liderados por un poder independiente; dicho en otras palabras, el liderazgo en el ejercicio de los intereses comunes debe ser distinto del poder de los estados participantes.

De las líneas dispuestas en los párrafos anteriores se puede deducir que uno de los problemas más evidentes del proceso de integración andino es el escaso reconocimiento con el que cuenta el proceso al interior de los ciudadanos de la subregión. A pesar de que lleva 38 años de existencia sólo unos pocos sectores en la sociedad tienen conocimiento de lo que significa realmente la CAN, sus características, alcances y potencialidades, acentuándose de manera preocupante la percepción de que la integración andina ha sido creada bajo parámetros estrictamente comerciales con el objeto de generar beneficios al sector productivo. Es por lo anterior que se considera necesario que la CAN continúe con más ahínco el proceso de fortalecimiento de su legitimidad; para lo cual dicha Organización Internacional debe garantizar información, participación y control social en el marco de las competencias propias de la CAN cuyo contenido este en conexión con las competencias inherentes a la descentralización territorial. En este sentido, es pertinente anotar que uno de los principales instrumentos para hacer efectivas las competencias de la CAN es garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, haciendo hincapié en la importancia de proporcionar una información adecuada y de abrir posibilidades reales de participación pública en el proceso de toma de decisiones, incrementando así la responsabilidad y la transparencia en la toma de decisiones y contribuyendo a la concienciación y el apoyo públicos a las decisiones finalmente adoptadas.

A nivel institucional, se considera necesario que la estructura institucional de la CAN se transforme de una estructura gubernamental a una estructura supranacional, en aras de evitar la concentración de poder gubernamental en algunos órganos principales de la CAN, como los Consejos y la Comisión. Adicionalmente es importante no descuidar el papel de los entes de supervisión y de control jurídico y político como el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino; y crear los instrumentos necesarios para evitar la “desinstitucionalización” de la estructura orgánica de la CAN.

En el marco de los desafíos pendientes en el marco de la relación integración andina y descentralización territorial, encontramos también la cooperación entre la autoridad central y las distintas autoridades territoriales. Lo anterior en aras de evitar que el gobierno central corra el riesgo de dejar sin aplicación normativa y ejecutiva al derecho comunitario y, como consecuencia de ello, la posibilidad de incurrir en responsabilidad internacional por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas, sin poder justificar su

infracción (Amezcuza, 2008). Desde la perspectiva del ordenamiento comunitario, el modelo de organización territorial de los Estados miembros es indiferente. La neutralidad de la Comunidad respecto de la organización territorial interna de cada Estado tiene varias manifestaciones; la más importante sin duda es el principio de responsabilidad del Estado frente a la Comunidad, esto es, con independencia de que sea una autoridad central del respectivo Estado o una autoridad de un ente territorial menor, el responsable directo del incumplimiento de obligaciones comunitarias es el Estado miembro; es por ello que solamente una cooperación entre la autoridad central y las distintas autoridades territoriales puede garantizar una correcta información y un adecuado cumplimiento de las prescripciones comunitarias.

3.- Hacia donde debe ir la descentralización territorial colombiana en el marco de la integración andina

Establecer hacia dónde va la descentralización²⁷² en el marco del proceso andino de integración implica ante todo un pronóstico, esto es, que a partir de los conocimientos que se tienen se tracen posibles consecuencias en términos de resultados plausibles de una tendencia, a la luz de las condiciones existentes en el momento de la respuesta (Pegoraro, 2010). En este orden de ideas, si bien, la acción exterior de las entidades territoriales ha sido motivo de una variedad de discusiones, la comprensión de la dimensión internacional se ha convertido en una alternativa válida para aquellas entidades que buscan dar solución a sus problemas de desarrollo así como para obtener apoyo a sus iniciativas de gestión, como respuesta a los nuevos desafíos de la globalización. Sin duda alguna las relaciones internacionales desde las entidades territoriales han sido producto del mismo proceso de globalización en el que se evidencia la necesidad de reorientar el accionar de las unidades políticas menores a las del estado-nación y generar el desarrollo de nuevas capacidades en el nivel local.

Son evidentes los nexos existentes entre entidades territoriales y el fenómeno de la globalización. Esta interrelación carga de nuevas y cruciales responsabilidades a las entidades territoriales (Marcelli, 2008). Desde la citada perspectiva, es necesario resaltar la importancia de la paradiplomacia²⁷³, como posibilidad que tienen

²⁷² Desde una perspectiva económica podemos afirmar que la descentralización debe asegurar estrategias para reducir las disparidades. Todo rediseño institucional debe estar acompañado de la redefinición de las políticas. Si no se adopta un modelo de desarrollo económico inclusivo, territorialmente equilibrado, con capacidad de generar empleo productivo, con mecanismos de compensación, etc., la descentralización no será viable. Esto supone ciertas acciones concretas, como la promoción de mercados financieros locales, el asesoramiento para determinar la factibilidad de las líneas productivas, la creación de redes de intercambio de información entre productores y la instalación de infraestructura. Un proyecto que reoriente la relación entre el poder y el territorio por medio de la autonomía y la descentralización debería, como mínimo, enfrentar, aliviar o resolver los problemas y las dificultades señaladas. Pero cabría ser más ambicioso y entender la descentralización y las autonomías como partes de un proceso que amplíe la democracia y permita avanzar hacia un país equitativo, productivo, democrático y territorialmente justo. Es sin dudas una oportunidad, que debe ser enfrentada con el mayor optimismo y la mayor creatividad posibles (Barrera, 2007)

²⁷³ La paradiplomacia aparece en los años ochenta, periodo en el cual el debate se centró en los cambios que se empezaron a evidenciar en los estados federales norteamericanos, en especial, en las relaciones de los gobiernos federales y los estados federados en el campo de la política exterior (Aguirre, 2000). Sin embargo, a lo largo de los años este neologismo ha sido motivo de una variedad de discusiones y de aproximaciones a nuevos términos para describir, desde diferentes perspectivas, la dinámica de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales. Así entonces, en los años ochenta se

las entidades territoriales de actuar en la esfera internacional²⁷⁴, y como un proceso de internacionalización de los gobiernos territoriales que se fundamentan en un ejercicio paradiplomático, cuyo fin último es la promoción del desarrollo local (Grandas, 2012). Dicho aspecto permite afirmar que la participación de las entidades territoriales en el escenario internacional²⁷⁵; implica una nueva dimensión de integración de lo local y lo global, constituyéndose en una nueva oportunidad para el desarrollo (Zapata, 2007). Dicho aspecto implica una reorganización orgánica y dogmática de las entidades territoriales²⁷⁶. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, sin lugar a dudas el estado actual del orden mundial parece indicar que las opciones internacionales son más realizables sobre bases integradas y es, en este contexto, que resaltamos la importancia de aquello a lo que algunos autores han dado en llamar paradiplomacia, entendiendo por este concepto las relaciones exteriores de las unidades subestatales²⁷⁷ (Mengo & Pizarro, 2010).

La descentralización ha sido una estrategia para responder a las exigencias de la globalización, que se constituye como un instrumento inherente a la democracia participativa. Se asume que en los procesos de descentralización se mejoran los niveles de eficacia del Estado y se amplía la base social, potenciando la

propuso el término microdiplomacia para referenciar el concepto y la práctica de las actividades internacionales y la autonomía de la política territorial (Duchacek, 1984). Otros escritores utilizaron términos como “baja política” relacionado con los intercambios económicos, sociales y culturales de los municipios, en contraste con el significado tradicional de la política exterior o “alta política”. (Duchacek, 1984). Posterior al término microdiplomacia surge el neologismo paradiplomacia el cual se le atribuye a Panayotis Soldatos, para describir la actividad internacional de los gobiernos no centrales (Aguirre, 2000). A partir de entonces, se proponen una variedad de términos como protodiplomacia, relacionado con las iniciativas de los gobiernos no centrales en el extranjero y con los mensajes separatistas de algunas regiones, diplomacia multinivel o diplomacia catalítica propuesto por Brian Hocking, en el que se plantea que la diplomacia no es atributo exclusivo de los Estados y se avanza hacia una visión que reconoce a los gobiernos no centrales como actores internacionales (Aguirre, 2000).

²⁷⁴ Desde una perspectiva económica, y en el marco de la paradiplomacia, este activismo de las entidades subnacionales, permite tres tipos de iniciativas, a saber: (i) Es posible apreciar una mayor presencia internacional de las entidades territoriales, ya sea mediante el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior, por medio de la firma de convenios con entidades subnacionales de otros Estados, o incluso, a través de la realización de giras para la promoción de sus potencialidades y sus productos de exportación; (ii) Las entidades territoriales crean instituciones destinadas a estimular el crecimiento de las exportaciones; y (iii) A nivel organizacional, la creación en las entidades territoriales de áreas responsables de las vinculaciones, actividades y relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías, direcciones o como parte de algunos ministerios (Tussie, 2004).

²⁷⁵ Coincidimos con el criterio del doctrinante Godínez, para quien “*el nuevo dinamismo económico y social de las regiones subnacionales se manifiesta en el plano de la mundialización, en cuyo entrecruzamiento de relaciones surgió de manera progresiva en los últimos dos decenios la llamada paradiplomacia —término con que los especialistas denominan las acciones internacionales de las entidades de gobierno no central, algunas de las cuales, lo mismo en los países industrializados que en las naciones en vías de desarrollo, se han tornado muy activas en la promoción externa de los asuntos socioeconómicos, culturales o de seguridad que son de su competencia*” (Godínez, 1999, p. 2). Al respecto, anota Torrijos que la paradiplomacia es “*una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia*” (Torrijos 2000, pp. 20-21).

²⁷⁶ En el contexto actual de globalización, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado, revalorizan el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Tanto es así que son varios los autores que denominan a este nuevo siglo como el “*Siglo de las Ciudades*”, aludiendo a este novedoso protagonismo. Es en el citado contexto en el que resulta de relevancia la inserción de las ciudades en el contexto internacional. Los autores sostienen que la globalización y los complejos procesos de integración han reconfigurado el estado actual de las relaciones internacionales, llevando a las ciudades a enfrentarse a nuevos desafíos en este ámbito a partir del incremento de su autonomía y de la descentralización de las funciones del Estado (Mengo & Pizarro, 2010). Es en este sentido que las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad; solamente generando una capacidad de respuesta a estos retos, podrán por una parte ser competitivas hacia el exterior e insertarse en los espacios económicos globales y por otra garantizar a su población mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse (Borja, 1998).

²⁷⁷ Al respecto es importante analizar las acciones que en general las entidades territoriales pueden desarrollar en el escenario internacional. Siguiendo el análisis de Zubelzú, la autora distingue entre *acciones o reacciones propias*, que surgen como iniciativas generadas por las entidades territoriales sin intervención directa del Gobierno Nacional o del sector privado; *acciones coordinadas* entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional donde actúan de modo conjunto y consensuado; *acciones tipo lobby* donde las entidades territoriales no gestionan directamente, pero buscan ejercer presión ante el Gobierno Nacional en su gestión internacional; y *Acciones concertadas* enmarcadas en el ámbito de los Comités de Integración coordinados por el Estado Nacional (Zubelzú, 2008: 38-39).

gobernabilidad y la participación ciudadana. Es en este sentido que los gobiernos territoriales buscan hoy activar respuestas a sus problemas de desarrollo y como consecuencia de ello, encontrar apoyo a sus iniciativas de gestión, a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos en la dimensión internacional (Díaz, 2008); dentro de los cuales se encuentra el proceso andino de integración. En este orden de ideas, los gobiernos locales no pueden aspirar simplemente a desarrollar muy bien la capacidad de pedir, sino que tienen que desarrollar también la capacidad de producir.

Los gobiernos territoriales buscan hoy activar respuestas a sus problemas de desarrollo y lograr apoyo a sus iniciativas de gestión, a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional (Díaz, 2008); como ejemplo de los citados modelos encontramos el proceso andino de integración. En este sentido, el papel de los Estados hoy en día, y en especial de los países de escasos recursos, es conseguir ser eficaces, a fin de elevar el nivel de bienestar de la población. Por ello tendrán que aumentar la capacidad de sus instituciones, y entre ellas, la de las entidades territoriales, para lo cual se recomienda lograr articular dichas entidades con el proceso de integración andino. Lo anterior supone el desarrollo simultáneo y coordinado del proceso andino de integración y de descentralización territorial. Para el efecto, es importante anotar que el modo de inserción de gran parte de los países de América Latina, y particularmente los andinos, en la globalización ha sido precario, incierto y frágil (Barrera, 2007). Es por ello, que se considera oportuno desarrollar el proceso de descentralización territorial de manera simultánea y coordinada con el proceso de integración andino.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores supone abandonar la presunción de que las entidades territoriales son menores de edad, dignas de control de tutela; es importante concederles el espacio de autonomía que les corresponde, para que puedan madurar y así contribuir de manera decisiva al desarrollo conjunto del Estado colombiano (Estupiñán, 2008) y, desde la citada perspectiva, empezar a contemplar una mayor autonomía de las entidades territoriales con el mundo externo (Gasol & Iglesias, 2010). Como consecuencia de lo anterior, es necesario comenzar a recorrer el camino de la integración con otros Estados a través de las entidades territoriales y como consecuencia de ello, tonificar la descentralización (Wainwright, 2005).

Jurídicamente, la noción de descentralización es imprecisa y políticamente, es un concepto ambiguo y confuso. Sin embargo, cualesquiera que sean los problemas de terminología y de interpretación, la descentralización es intuitivamente percibida como antónimo de centralización y concentración de poder y como sinónimo de

libertad, autonomía local, participación y democracia (Meyson, 1993). Para algunos, la descentralización es solamente una técnica de administración del Estado, otros piensan la descentralización en términos de lucha contra el poder central, y otros tienen una concepción restrictiva de la descentralización y la asimilan a la desconcentración. En todo caso, podemos aproximarnos al concepto de descentralización como la asignación o difusión de funciones y poderes desde una autoridad central hacia órganos de gobierno locales²⁷⁸. Enfatizamos el hecho de que se trata de la transferencia de "facultades de gobierno", por tanto, de la capacidad para adoptar decisiones en materia de políticas y con significativo grado de discrecionalidad (Descentralización y ..., 2003).

Al analizar el desarrollo de la descentralización territorial colombiana, coincidimos con el criterio del Doctor Jaime Castro cuando afirma que las principales medidas que se han adoptado para avanzar en el proceso descentralizador territorial son fundamentalmente de carácter administrativo y fiscal, cuando lo que éste necesita es conservar y profundizar la naturaleza política y jurídica del proceso (Castro, 2006); lo anterior en razón a que se ha creído equivocadamente, que como proceso, la descentralización territorial, puede vivir de su propia dinámica; en vez de profundizar en ella. Si bien la descentralización territorial se basa en la transferencia de competencias del poder central a entidades territoriales con el objeto de promover una repartición de recursos más equitativa y un mejor aprovechamiento de los mismos y como consecuencia de ello, basa su accionar en la idea de desarrollo económico regional, que no es más que el aprovechamiento de la capacidad local de una región definida para adoptar sus propias estrategias de progreso utilizando sus propios medios económicos (Pacheco, 2010); es pertinente no olvidar que el concepto de descentralización conlleva connotaciones no sólo económicas, sino también políticas y jurídicas; aspectos en los que en modo alguno el proceso andino de integración tiene injerencia. Es desde la citada perspectiva que el proceso de integración andino puede apoyar en el avance político y jurídico de la descentralización territorial colombiana y como consecuencia de ello, preparar a las entidades territoriales frente al fenómeno globalizante.

²⁷⁸ Al respecto consideramos pertinente anotar que la distribución de poder originada desde la Carta Política se vislumbra tanto en su parte dogmática en la cual desarrolla los principios configurativos del Estado y se define mediante la fórmula de Estado Social y democrático de Derecho, como en su parte orgánica, en la cual se describe el esquema organizacional básico de funciones y la asignación a los distintos órganos y ramas. Ahora bien, con la Constitución de 1991 se efectuó un "reparto horizontal de poder", en virtud del cual para cada función básica del Estado, existe un órgano naturalmente habilitado para desarrollarla en toda su extensión y profundidad, y frente a la cual está revestido de la plenitud de la competencia para ejercerla, sin que ello implique desconocer la existencia de una colaboración armónica entre las ramas y órganos que permita no sólo la unidad y coherencia en la acción de los diversos sujetos de poder, sino también la recíproca vigilancia y control permanente entre los diversos órganos (Sánchez, 2009). En concordancia con lo dispuesto anteriormente Santofimio Gamboa resalta, al referirse a las características de la Administración pública, que el sistema colombiano de funciones administrativas se sustenta en unos presupuestos fundamentales, que se derivan del marco constitucional y se desglosan en distintos regímenes tales como el *régimen constitucional de funciones administrativas y autoridades responsables* de acuerdo con el cual la Constitución en su articulado instituye una serie de precisas atribuciones radicadas en determinados sujetos y organismos que constituyen funciones administrativas (Santofimio, 2002).

A pesar de lo dispuesto anteriormente, si bien la Constitución Política de 1991 creó toda una serie de competencias del nivel nacional hacia el nivel local con el objetivo de procurar al Estado niveles útiles de prestación de servicios públicos e igualmente para consolidar un espacio local legítimo en el que estos se desarrollen (Maldonado, 2011); se observa que dicho espacio local no está articulado con el proceso andino de integración; generando como consecuencia que las entidades territoriales descentralizadas colombianas no ofrezcan una verdadera complementariedad, coordinación con la gestión propia de la CAN. Dicho aspecto, nos permite anotar que la fijación de las competencias de la CAN en el marco de la descentralización territorial colombiana, así como la distribución de las mismas es un objetivo largamente perseguido y no logrado hasta ahora²⁷⁹ (Molina, 2005); y que podría lograrse en la medida en que se evidencie una articulación adecuada de las competencias descentralizadas territorialmente y supranacionales andinas. En este orden de ideas, es indispensable para la consolidación de la relación descentralización territorial e integración andina, la coordinación de competencias entre el poder central, las entidades territoriales y la CAN, circunstancia que no puede afectar los lineamientos de política exterior de la Nación. Aspecto en el que *“debiera cuidarse la asimetría en la información, la falta de dialogo interprovincial, las divergencias políticas....”* (Iglesias, 2008: 260 y 262). Lo dispuesto anteriormente supone articulación de los distintos niveles de gobierno, circunstancia que plantea más que un problema de ingeniería institucional; un complejo problema de proyectos e intereses político-territoriales; que deben ser superados con la voluntad política tanto del poder central como de las entidades territoriales y de los órganos e instituciones de la CAN.

Otra situación a tener en cuenta es el fortalecimiento de la capacidad técnica de los entes territoriales que en adelante adquirirían las funciones conexas entre descentralización territorial e integración andina. En este sentido, es importante que las entidades territoriales puedan contar con un equipo técnico que sea permanente y facilite una continuidad en la gestión internacional, un equipo encargado de realizar el seguimiento de aquellos programas internacionales – andinos – en los que se haya involucrado la entidad territorial respectiva. Es importante destacar que la formación profesional de los recursos humanos es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar las entidades territoriales a la hora de relacionarse institucionalmente con organismos internacionales (González, 2010). Adicionalmente, es necesario crear técnicas genéricas de intervención y protección por parte de la CAN en el marco de la descentralización territorial colombiana; ello supone la evaluación permanente y obligatoria de las estrategias de políticas,

²⁷⁹ No hay que pensar que el tema ha quedado zanjado. En absoluto es así, por el contrario, la distribución de competencias adoptada en base a los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, establece una serie de categorías o tipos de competencias que plantearán, sin duda, bastantes problemas a la hora de su aplicación práctica (Molina, 2005).

planes y programas. Lo anterior con la finalidad de consolidar un modelo de actuación pública en el que se puedan compartir las competencias de la CAN y de la descentralización territorial colombiana. Lo dispuesto anteriormente exige a las entidades territoriales descentralizadas un deber de actuación respetuoso con los principios generales de información mutua, cooperación y colaboración.

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 andino (Sánchez & Barceló, 2008). Lo anterior en razón a que las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno se guían entre otros principios, por el principio de autonomía procedimental e institucional, en virtud del cual el derecho comunitario no impone qué procedimiento o qué órganos internos tienen que asumir el trabajo de asegurar esta aplicación del derecho comunitario en cualquiera de sus manifestaciones. Son las reglas internas de cada estado las que deciden qué instituciones y con qué procedimientos tienen competencias para aplicar el derecho comunitario (Sánchez & Barceló, 2008). Para efectos de lo dispuesto anteriormente, es necesaria la asignación de más responsabilidades a las entidades territoriales descentralizadas e instar a que éstas participen más activamente en campañas informativas, a mantener un dialogo más sistemático sobre las políticas de la CAN y a contribuir a la flexibilización de las políticas comunitarias. Adicionalmente, es necesario implementar políticas de concertación y codecisión al interior de las entidades territoriales. Entendiendo por concertación la incorporación de ciudadanos, por medio de sus representantes a los procesos de formulación de algunas políticas comunitarias; y por codecisión la incorporación de los ciudadanos a la adopción de decisiones por las autoridades (Vilas, 2008).

Sección 2. Las propuestas

1.- Propuestas para fortalecer el proceso andino de integración a través de la descentralización territorial

En aras de consolidar la relación integración andina y descentralización territorial, y como consecuencia de ello, lograr que ambos fenómenos produzcan las finalidades por las cuales fueron creados, a continuación desarrollaremos algunas propuestas que permiten fortalecer el proceso andino de integración a través de la descentralización territorial:

El fortalecimiento de la legitimidad en el proceso andino de integración, debe de ser la propuesta prioritaria para contextualizar a la CAN frente al fenómeno de la descentralización territorial. La integración no es suficiente en sí misma para declarar su legitimidad, *“son los actores políticos y sociales quienes a través de la participación en estos procesos, otorgan la legitimidad, pues es la creencia popular lo más importante para alcanzar este objetivo”* (Barros, 1989, p. 17-18). En aras de aproximarse a una posible solución a la crisis de legitimidad del proceso andino de integración, es necesario en primer lugar, romper el aislamiento de las instituciones encargadas de promover la integración andina con la población de los países miembros, identificando en forma conjunta metas, estrategias y levantando una agenda que responda a las necesidades de los pueblos. La efectividad de la citada propuesta depende del fortalecimiento de la cohesión política de la CAN; de la consolidación jurídica y política en cada uno de los Estados miembros de la elección directa de parlamentarios andinos; de la concientización de la necesidad de la integración andina y de la creación de una ciudadanía andina²⁸⁰. Desde la citada perspectiva se sugieren las siguientes propuestas para fortalecer la legitimidad en la CAN:

✓ *Fortalecimiento de la Cohesión Política:* La cohesión política, en el marco de procesos de integración, es la fuerza que mantiene dentro de la Comunidad, en igualdad de condiciones, a los Estados miembros y a los ciudadanos que pertenecen a ella, quienes habrán de perseguir objetivos y practicar políticas aceptadas por todos (Lázaro, 2005); para lo cual, es necesaria la aceptación de reglas comunes, entre los países miembros. En otras palabras, la política de cohesión contribuye al mantenimiento del compromiso de pertenecer a una entidad supranacional con pretensiones y objetivos compartidos por todos, para lo cual el grado de aceptación de reglas y normas comunes condiciona y, al mismo tiempo, son un indicador de cohesión política.

La cohesión política es el elemento esencial a la hora de asegurar la legitimidad de cualquier proceso de integración (Carrasco, 2000). La capacidad de la CAN para avanzar y tomar iniciativas por derecho propio, dependerá del hecho de lograr que sus acciones obtengan el apoyo de las diversas partes que la conforman. Es en el referenciado contexto en el que toma importancia la cohesión política, que se extiende desde la calidad de las instituciones democráticas que conforman a dicha Organización Internacional, hasta la participación de los ciudadanos (Zufiaur, 2004).

²⁸⁰ Para el efecto, es pertinente anotar que la posibilidad de éxito de la CAN no descansa en disponer sólo de recursos naturales, humanos, financieros; también requiere encontrar otros pilares involucrados en la propia sociedad, como el fortalecimiento de la institucionalidad y la participación de la comunidad (León & Caicedo, 2010).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, para que la integración andina se viabilice políticamente, deberá ser progresivamente incorporada a los debates políticos nacionales y, en función de ello, periódicamente deberá ser evaluada en comicios electorales. Solo a través de ese proceso de legitimación reiterada se puede esperar que se expanda entre la población andina la conciencia de las ventajas de una acción conjunta y solidaria imponiéndose sobre actuaciones aisladas y puramente defensivas. Estas ventajas, sin embargo, para ser socialmente percibidas, exigirán que los beneficios de la integración se aprecien efectivamente en términos de mejores condiciones de vida, en los diversos estratos sociales y no solo en algunos de ellos.

✓ Consolidación de la Elección Directa de Parlamentarios Andinos: Después de 13 años de suscrito el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales, los gobiernos de los Estados Miembros de la CAN han dado cumplimiento al mandato supranacional de reglamentar lo correspondiente a las elecciones directas y universales de sus representantes ante el órgano deliberante de la CAN. Para el efecto, algunas Cartas Políticas de los Estados Andinos, consagran las directrices constitucionales sobre el tema en particular. En este sentido, la Constitución Boliviana, prevé en el artículo 267 que *“las representantes y los representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración se elegirán mediante sufragio universal”*. La Constitución colombiana prevé en el artículo 227, que *“La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino...”*, para lo cual mediante la ley estatutaria No. 1157 de 2007, se aprobó y reglamento internamente la elección directa de Parlamentarios Andinos para el año 2010. Ecuador y Perú²⁸¹, aprobaron por vía legal, la elección directa de Parlamentarios Andinos, lo cual permitió la existencia de Parlamentarios por los citados Estados, elegidos por vía de elección popular y no por designación de los Congresos Nacionales, como a la fecha sucede con Bolivia (Blanco, 2010 b). A pesar de la existencia de normatividad en el tema en particular²⁸², se observa que a la fecha tan solo el 75% de los parlamentarios andinos son elegidos por elección

²⁸¹ En Ecuador se incorporó mediante el artículo 7 de la Ley de Elecciones el sufragio popular directo y secreto para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, representantes ante el Parlamento Andino, diputados al Congreso Nacional, prefectos provinciales y consejeros provinciales, alcaldes y concejales municipales, y miembros de las juntas parroquiales rurales. Hasta el momento se han llevado a cabo en dos ocasiones elecciones directas de representantes ante el Parlamento Andino, la primera en el 2002 y la segunda el 15 de octubre del 2006. En lo que respecta a Perú, se adoptó en el año 2004 la Ley 28360 por medio de la cual se establecen los procedimientos para la elección de Representantes peruanos ante el Parlamento Andino, lo cual permitió que en el 2006 se lograran realizar las elecciones directas de sus representantes ante el Parlamento Andino.

²⁸² El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, el cual entró en vigor en el año de 1984, luego de ser ratificado por todos los Estados Partes; prevé en el artículo 2° que el Parlamento Andino estaría constituido por representantes de los Estados parte, los cuales serían elegidos por sufragio universal y directo, de conformidad con el procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional; y para suplir el período en que tardaría en aprobarse y en entrar en vigencia el mencionado Protocolo Adicional, el artículo 3° dispuso que, en el entretanto, el Parlamento Andino estaría constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto. Lo dispuesto en el Tratado constitutivo con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos esta reiterado en el Protocolo de Trujillo, el cual entró en vigor en el año 1997. Es de relevancia anotar que dicho Protocolo previo en la disposición transitoria séptima que las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo de hasta cinco años. En el año 1997, los Gobiernos de los Países Miembros aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y

popular, ya que los parlamentarios andinos bolivianos no son elegidos por elección popular y que las reglas de juego de las contiendas electorales para la designación de la totalidad de los parlamentarios andinos son determinadas por cada uno de los países miembros, esto es son reglas de orden nacional y no producto de un Régimen Electoral Uniforme. Esto último obedece a que a pesar de que el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, suscrito por los países miembros en el año de 1997, prevé la obligación a los Estados andinos de adelantar la elaboración de un régimen electoral uniforme para la elección de parlamentarios andinos; el mismo aun no ha sido proferido. Es en este orden de ideas que se considera imperioso que Bolivia inicie el proceso legal y político para la elección directa de parlamentarios andinos y que los Gobiernos de los Estados miembros procedan con la elaboración del Régimen Electoral Uniforme de Elección de Parlamentarios Andinos. Sin dicho Régimen, el Parlamento Andino continuara funcionando como foro político y no como un Parlamento Regional de carácter supranacional.

Es pertinente anotar que la elección directa y universal de parlamentarios andinos es una necesidad para todos y de cada uno de los Estados Andinos y una demostración de la voluntad de cumplimiento de compromisos y obligaciones internacionales, que en materia de integración andina tienen su fundamento en el Acuerdo de Cartagena de 1973, Tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1984, Protocolo de Trujillo de 1997 y el Protocolo de elección directa de Parlamentarios Andinos de 1997 (Blanco, 2010 b); y que si bien el Parlamento Andino atraviesa por una serie de inconvenientes que le impiden cumplir su papel como órgano fundamental e institución promotora de la integración andina; las elecciones directas son una herramienta para que el Parlamento Andino se convierta en un pilar a nivel de las instituciones comunitarias andinas, lo cual permitiría reforzar el concepto de ciudadanía andina, así como la participación política de los pueblos de los Estados miembros, para que no continúen de espaldas al proceso unificador andino (Insignares, 2009).

En concordancia con lo dispuesto en los párrafos anteriores es necesaria la elaboración del régimen electoral uniforme de parlamentarios andinos, con el fin de regular su procedimiento electoral, y el cual tiene como objeto establecer un estatuto electoral andino buscando establecer un sistema de elección uniforme andino de los representantes titulares y suplentes ante el Parlamento Andino. Para efectos de lo anterior, se debe

Universales de sus Representantes, el cual prevé los procedimientos que se deben adelantar en cada Estado Miembro para la elección mediante sufragio universal, directo y secreto de los parlamentarios andinos. Allí se insiste, en su artículo 1º, que la elección popular de estos parlamentarios debe realizarse dentro un plazo máximo de cinco años. Este último Tratado prevé en los artículos 3º y 4º que cada país elegirá cinco representantes al Parlamento Andino y que hasta que no se establezca un régimen electoral uniforme el sistema de elección se regirá por la legislación interna de cada país.

potenciar el papel del Consejo Electoral Andino – CEA, y cumplir eficazmente en su inserción al SAI, de conformidad con la Decisión 551 de la Comunidad Andina ²⁸³

✓ Concientización de la Necesidad de la Integración Andina a través de la Educación: Coincidimos con el profesor Ayala para quien es importante que *“los gobiernos y la Secretaria General de la CAN prioricen la enseñanza de la integración como una política de estado, que valla mas allá de los planes gubernamentales de corte coyuntural, para convertirse en una actividad permanente de todos nuestros sistemas educativos”* (Ayala, 2007, p. 99). Lo anterior en razón a que la integración andina es un proceso largo que por necesidad habrá de comprometer las voluntades de algunas generaciones. *“Por ello es fundamental que los jóvenes que hoy cursan sus estudios escolares conozcan y valoren el reto que significa construir una comunidad de naciones y la urgencia de hacerlo para enfrentar los enormes desafíos de la globalización”* (Secretaria General de la CAN, 2006, p. 7); todo ello con la finalidad de que la gente sienta común el proceso andino y se sienta parte de él. Al respecto el profesor Ayala ha establecido que *“los procesos de integración demandan una base social que los sustente. La educación es un elemento clave en el desarrollo de esa base social”* (Ayala, 2007, p. 15). Es por lo anterior que una de las principales preocupaciones de los Órganos Comunitarios Andinos, debería ser el fomento de la enseñanza de integración en los países andinos. Un proceso de integración sin un fuerte y sistemático esfuerzo educativo que lo acompañe y lo refuerce, no es sostenible. Es por ello que los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizaran en el largo plazo, cuando estos sean acompañados de un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista²⁸⁴.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que la integración andina, en las universidades y colegios, no es tema central, lo que da lugar a que los estudios sobre integración sean escasos y poco articulados en los países miembros de la CAN. De hecho, se ha considerado que *“la educación de los países andinos aprecia un énfasis en historia y cívica, en la consolidación de los estado – nación, sin una*

²⁸³ La Decisión 551 del 2003 consagra la creación del Consejo Electoral Andino, como miembro del Sistema Andino de Integración, el cual estará conformado por los titulares de los órganos electorales de los Países Miembros de la Comunidad Andina; y el cual tiene en sus atribuciones, emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la Comunidad Andina en los ámbitos de su competencia, cuando así se lo requieran; elaborar y recomendar la aprobación del Estatuto Electoral Andino y sus reformas; auspiciar mecanismos de cooperación horizontal y asistencia técnica entre los órganos electorales de la región; supervisar y observar los procesos de elección directa de los parlamentarios andinos; sugerir medidas para el perfeccionamiento de la legislación electoral interna relacionada con la elección de los Parlamentarios andinos en cada País Miembro; entre otras.

²⁸⁴ En este orden de ideas la CAN ha promovido proyectos como “la Educación para la Integración” el cual se impone como respuesta ante la necesidad de generar una nueva cultura de la participación que permita ayudar a la formación de personas que puedan ser protagonistas activos del poder político y de esta manera, puedan ser capaces de ejercer y defender plenamente sus derechos ciudadanos (Jablkowski, 2008). Para lo anterior, es necesario trabajar en favor de que los ciudadanos internalicen el valor de las instituciones democráticas, en aras de evitar que obren solamente como espectadores pasivos. Para efectos del proceso de integración andina y atendiendo lo dispuesto anteriormente, es necesario contribuir a la producción de un cambio de mentalidad, a la construcción de una mentalidad democrática que comprenda y valore el proceso de integración andino, lo cual supone la enseñanza de la integración andina.

perspectiva comunitaria, y sin una verdadera contextualización de los países andinos ante el fenómeno de la Globalización” (Ayala, 2007, p.38).

La CAN, ha intentado consolidar el programa “Educación para la Integración”, cuyo propósito es impulsar una cultura de la integración de la que derive gradualmente nuestra identidad como ciudadanos de una comunidad supranacional andina. Para ello *“se propuso incorporar contenidos de integración en los planes y programas de educación básica, a fin de introducir en la conciencia de los educandos, desde la más temprana edad, valores y capacidades que coadyuven al desarrollo de una cultura de paz y de cooperación entre nuestros países”* (Ayala E, 2007, p.12). Lo anterior generó la creación de la “cátedra de integración”, institucionalizada mediante Decisión 594 del 2004, la cual estipula introducir esta cátedra en el currículo de educación básica en los Países miembros a través de planes de acción y programas de trabajo, desarrollados por la Secretaría General de la CAN, los Ministros de Educación y Cultura, el Convenio Andrés Bello y la Universidad Andina Simón Bolívar. La propuesta principal de este documento, hace referencia a que la cátedra de integración sea considerada como un eje transversal en todos los planes educativos, especialmente en las asignaturas de historia y geografía. Lo dispuesto anteriormente, supone adicionalmente, formación del profesorado en la temática propia de la integración andina, ya que dicha circunstancia es un aspecto que garantiza la igualdad de oportunidades (Schmetz, 2012) de los estudiantes frente al conocimiento de lo que es y debe ser el proceso de integración andino.

A pesar de las bondades de la Decisión 594, la misma no ha logrado el impacto deseado en Colombia, como quiera que a la fecha la cátedra de integración no es asumida con carácter obligatorio por parte de los colegios y escuelas colombianos, entre otras razones, por los obstáculos de efectividad de las normas comunitarias andinas y por la ausencia de una propuesta de armonización legislativa que regule el tema en particular, tarea que debe ser liderada por el Parlamento Andino de conformidad con el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena y que hasta la fecha no ha sido gestionada por dicho Órgano Internacional.

Ahora bien, en el marco de la enseñanza superior, es importante la creación de un Consejo Consultivo y Técnico Universitario, quien deberá cumplir con las tareas de coordinar las actividades y políticas en cuanto a enseñanza superior entre las universidades de los países miembros; seleccionar áreas de investigación que resulten útiles para el logro de los objetivos de la integración andina; encomendar las tareas de investigación a quienes considere necesario; examinar los programas de estudio y seguir la evolución de estos con el fin de

armonizarlos; promover la aceptación de los títulos académicos a nivel subregional; brindar servicios técnicos o de consultoría a las organizaciones que así lo requieran; promover el intercambio de estudiantes entre los diferentes países, entre otras (Pacheco, 2010). Dicho Consejo deberá estar adscrito al SAI al mismo nivel que los Consejos Empresarial y Laboral por lo que será capaz de emitir opiniones y proposiciones cada vez que se requiera o por iniciativa propia.

✓ Consolidación de la Ciudadanía Andina: En la filosofía jurídico-política contemporánea se habla de «ciudadanía» en varios sentidos diferentes pero para las presentes paginas consideramos dicho concepto como la pertenencia a una comunidad política que se autogobierna, es decir, de formar parte de un cuerpo político cuyos miembros tienen derecho a participar como iguales, directamente o a través de representantes, en la toma de las decisiones públicas (Bayon, 2007). En concordancia con el citado concepto, la ciudadanía se puede entender como el *“conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de una sociedad”* (Liwski, 2006). Ahora bien, abordar un concepto sobre la noción de ciudadanía andina implica en primera instancia tener presente que *“la dimensión territorial o espacial de la ciudadanía, es decir, aquella vinculada a la relación entre el Estado Nación y la sociedad civil, se halla actualmente en plena reformulación, ya que algunos autores han comenzado en ensayar concepciones de ciudadanía multilateral o amplia, ligadas no sólo al vínculo único y exclusivo entre individuo y Estado Nación”* (Perez, 2002, pp. 177-211).

El proceso de integración andino requiere el reconocimiento de una ciudadanía andina activa, basada en la participación política y cívica, y que vele por el conjunto de libertades, derechos y garantías que se sumen y confieran un valor añadido a las ciudadanía nacionales²⁸⁵ (De Julios, 2004). La ciudadanía andina²⁸⁶ asegura sentido de pertenencia a la Comunidad y afianzamiento de una identidad andina, *“basada en el reconocimiento de valores democráticos e interculturales, en el respeto de los derechos humanos, en la no discriminación por*

²⁸⁵ En principio podría afirmarse que la importancia de la noción de ciudadanía andina radica en el reconocimiento de derechos humanos por todos y cada uno de los países miembros a los nacionales de países andinos diferentes al propio. Lo anterior obedece a que el concepto de ciudadanía, en un proceso de integración, mantiene una relación de tensión con la exigencia de universalidad de los derechos humanos; sin embargo, hay que tener en cuenta que, a pesar de esa contradicción, los conceptos de derechos humanos y de derechos ciudadanos no sólo tienen un origen común sino que se precisan mutuamente, son complementarios y difícilmente pueden subsistir el uno sin el otro (De Julios, 2004).

²⁸⁶ Algunas de las características que podrían tipificar la noción de la ciudadanía andina son: 1.- La ciudadanía andina la adquiere toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. 2.- La ciudadanía andina es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, ya que no la elimina. La ciudadanía andina coexiste y presupone la ciudadanía de un Estado miembro, es decir la nacionalidad de un Estado miembro es condición sine qua non para ser ciudadano de la Comunidad Andina. 3.- La ciudadanía andina significa que las personas no pueden ser objeto de discriminaciones en el ejercicio de sus derechos ni por las autoridades públicas (administrativa o judicial) ni por otros particulares en cualquier Estado miembro. 4.- La ciudadanía andina supone el derecho de todo ciudadano de la Comunidad Andina que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a elegir y ser elegido en las elecciones al Parlamento Andino en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. 5.- La ciudadanía andina supone el derecho a todo ciudadano de la Comunidad Andina de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las disposiciones adoptadas para su aplicación (Universidad San Buenaventura, 2009).

razón de la nacionalidad y en un conjunto de libertades y derechos sociales, ambientales, culturales y económicos, que los nacionales de los países miembros de la Comunidad pueden ejercer en un territorio integrado” (Universidad San Buenaventura, 2009, p. 310).

Es pertinente anotar que el éxito de la ciudadanía andina está íntimamente ligado a la labor de reforzar y potenciar la identidad andina, haciendo que los ciudadanos se sientan partícipes y actores del proceso de integración comunitaria; de esta manera se crea así una ciudadanía supranacional, que congrega a las diversas ciudadanías estatales en un proyecto político común (Campuzano, 2004).

✓ Promoción y fortalecimiento al mecanismo de participación del cabildo abierto: El cabildo abierto ha sido entendido como la congregación del pueblo para discutir libremente acerca de los asuntos que le interesen o afecten en el marco de los municipios; y que debe implicar por parte del Congreso de la República el reconocimiento de la fuerza vinculante a las deliberaciones que se evidencien en el mismo (Caballero & Anzola, 1995). Dicho mecanismo de participación ciudadana obedece a que el municipio, de una larga tradición en nuestro país, es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, y por ello, es un instrumento indispensable para satisfacer las necesidades de la sociedad y su entorno. Es en el referenciado contexto en el que la figura del cabildo abierto puede ser una opción a la participación ciudadana institucionalizada (El Municipio, 2005) en el marco de lo que debe ser el proceso andino de integración.

La integración andina debe tipificarse como política de Estado. Es indispensable que la integración andina deje de ser una política de gobierno y se transforme en una política de Estado. Para efectos de lo anterior, es necesario que Colombia, en compañía con los otros Estados miembros, transfieran el ejercicio de competencias nacionales de relevancia a la CAN y se comprometan a que sea dicha Organización Internacional quien las administre. Adicionalmente, es pertinente que el proceso andino de integración forme parte de la planeación nacional del Estado colombiano²⁸⁷ y a la vez, correlación de funciones entre el Parlamento Andino y los órganos legislativos de los países miembros. Dicha correlación debe ser liderada por el órgano comunitario deliberante de la CAN, esto es por el Parlamento Andino. Dicha correlación supone Decisiones acordadas entre el mencionado Órgano y los Legislativos de los Estados andinos, que produzcan impacto al interior de los países miembros, esto es, que no se circunscriban a simples sugerencias o recomendaciones. Lo dispuesto

²⁸⁷ Se considera necesario que “*la integración andina, sea parte de los planes de desarrollo de los Estados miembros*” (Universidad San Buenaventura, 2009, p. 302) en aras de convertir el proceso andino de integración como política de Estado y de esta manera iniciar el proceso de superar la crisis de orden político y jurídico de la Comunidad; con la finalidad de disfrutar una verdadera integración económica. Lo anterior supone el apoyo político de los gobiernos de cada país miembro (Pacheco, 2010).

anteriormente supone promover los Foros de Presidentes de los Poderes Legislativos del Área Andina (FOPREL) como un espacio de diálogo y cooperación parlamentaria y como un mecanismo de acercamiento de los legislativos de los Estados miembros al proceso de integración andino²⁸⁸.

De otro lado es importante la proyección y legalización de propuestas de armonización legislativa al Interior de la CAN. En cualquier proceso de integración es necesario aproximar las legislaciones internas de los países miembros. En este sentido y para el caso de la integración andina, es importante que cada Estado andino asuma el compromiso de transformar paulatinamente su derecho interno para acercarlo a decisiones marco que pretendan unificaciones legislativas en los territorios andinos. Para lo anterior, es necesario iniciar el proceso de formulación de propuestas de armonización legislativa en la región (Higuera, 2009) y la promulgación de leyes internas que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas emitidas por la CAN²⁸⁹ (Amezcuza, 2008).

Ahora bien, otra propuesta importante y definitiva, para el avance de la integración andina en el marco de la descentralización territorial es la participación de las entidades territoriales en el proceso de expedición de las Decisiones y Resoluciones de la CAN. Es necesario lograr que las entidades territoriales descentralizadas conozcan y cumplan las decisiones y resoluciones de la CAN, para lo cual se propone en primera instancia, invitar a los Representantes de dichas entidades al procedimiento de expedición del Derecho Comunitario Derivado Andino, cuyo contenido evidencie conexión directa con las competencias asignadas a las aludidas entidades (Amezcuza, 2008).

En concordancia con las ideas dispuestas anteriormente, es importante, la articulación de los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI) a través de la función de control político del Parlamento Andino. Los mandatos presidenciales contenidos en el Acta de Trujillo de 1996 con relación al funcionamiento del SAI habían creado la expectativa de poder contar con un mecanismo que permitiera realizar la debida coordinación entre todos los organismos responsables de la integración subregional.

²⁸⁸ Para el efecto, es pertinente anotar que el Parlamento Andino en respuesta a la atribución conferida por el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena de promover relaciones de cooperación y coordinación con los Legislativos de los Países Miembros; ha impulsando acciones orientadas a consolidar el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos del Área Andina (FOPREL), como un espacio de diálogo y cooperación parlamentaria y como un mecanismo de acercamiento de los legislativos de los Estados miembros al proceso de integración andino, el cual busca, entre otros aspectos, una mayor vinculación, cooperación y coordinación de estrategias legislativas y de políticas, para el tratamiento de los temas de la agenda regional andina (Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo, 2009).

²⁸⁹ Para el efecto, es pertinente anotar que de conformidad con el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena, la tarea de formulación de armonizaciones legislativas es encomendada al Parlamento Andino, sin que hasta la fecha haya formulado la primera propuesta de armonización legislativa en la región, lo que permite afirmar que dicho organismo internacional ha funcionado en el Sistema Andino de Integración (SAI) sin una de las atribuciones consignadas en su Tratado Constitutivo. Es por lo anterior que el Parlamento Andino debe asumir el compromiso de iniciar el proceso de proyección y presentación de

Lamentablemente, debemos reconocer que esto no se ha logrado, pues las reuniones del SAI se limitan a un rápido informe de cada organismo, sin que se produzca el necesario trabajo conjunto para profundizar las acciones que cada uno está desempeñando y lograr la interacción esperada. Al respecto, es importante anotar que al SAI le debiera corresponder la evaluación de las contradicciones internas en la marcha del proceso, por ser el foro en que están representados todos los organismos responsables de su funcionamiento, esa debe ser una de sus funciones principales, permitiendo la interacción de los componentes ejecutivo, legislativo y judicial, además de darle una real oportunidad de participación a los voceros de sectores como el empresarial, laboral, indígena, academia y organizaciones sociales. Desafortunadamente, en la actualidad, dicha tarea se cumple con el simple recibo de informes individuales y aislados, al Parlamento Andino; olvidándose de que dicha tarea debiera ser un foro de confrontación de ideas, programas, objetivos y metas, así como de búsqueda mancomunada de soluciones a las dificultades de la marcha de la integración andina. En este orden de ideas, el Acuerdo de Cartagena, en concordancia con el Protocolo de Trujillo y el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, establecen como atribución de dicho Órgano Comunitario, el ejercicio del control político a los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI); es por ello, y en aras de lograr la articulación y coordinación de las funciones de los órganos e instituciones que conforman el sistema, que resulta pertinente que el Parlamento Andino lidere la organización de las reuniones del SAI; contemplando la incorporación de puntos de vista externos al proceso andino de integración, con el fin de darle cabida a apreciaciones de diferentes sectores de la sociedad civil, lo cual permite mayor legitimación en su actividad. Todo lo anterior, con la finalidad de que las reuniones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración sean el verdadero foro de confrontación de ideas, programas, objetivos y metas, así como de búsqueda mancomunada de soluciones a las dificultades de la marcha de la integración andina (Parlamento Andino, 2007). Lo dispuesto anteriormente, supone reuniones periódicas de los órganos e instituciones del SAI y seguimiento de los resultados de las mismas, por parte del Órgano Deliberante de la Comunidad Andina (CAN) y a la vez, la presentación periódica y evaluación de informes emitidos por dichos órganos e instituciones.

En aras de consolidar la relación integración andina y descentralización territorial es indispensable el establecimiento de un Presupuesto Comunitario. La CAN no podrá abordar con seriedad y profundidad sus responsabilidades, sin instituciones con capacidad económica para adelantar los estudios y gestiones necesarias para llevarlas a cabo. En este sentido, es importante anotar que el actual sistema de cuotas ha

hecho evidente la vulnerabilidad presupuestal y financiera en los órganos e instituciones del SAI para su normal funcionamiento. Para el efecto, es importante anotar que los recursos con los que se han mantenido las principales instituciones a través de dicho sistema tienen un alto nivel de riesgo porque dependen de la aprobación presupuestal de los gobiernos nacionales. Esto genera demoras en la asignación de los recursos, afectando directamente el flujo de caja y en términos generales, la seguridad financiera y de funcionamiento de la CAN. En tal sentido, es indispensable definir una solución estructural integral al problema de limitaciones financieras de los órganos de la integración subregional andina, ordenando como tema prioritario el establecimiento de un Presupuesto Comunitario.

Para que se consolide la relación integración andina y descentralización territorial, es necesaria la existencia de un sistema de competencias definido. La descentralización territorial, como la CAN requieren de un sistema de competencias claro. Es por ello indispensable en el proceso andino de integración adoptar una matriz de competencias exclusivas, concurrentes y complementarias en cada uno de los niveles de gobierno (Barrera, 2007) entre entidades territoriales y CAN. Lo anterior supone un sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado. No existe ningún Estado, que no cuente con herramientas de organización de la planificación nacional y con proyectos de desarrollo pensados desde una perspectiva territorial. Es por lo anterior y para efectos del avance del proceso andino de integración, la necesaria elaboración de un sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado entre las entidades territoriales y la CAN. Para el efecto, es preciso no olvidar que la articulación de la planeación de los distintos niveles de gobierno plantea más que un problema de ingeniería institucional: se trata de un complejo problema de proyectos e intereses político-territoriales. Lo dispuesto implica indiscutiblemente vincular en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, la cooperación internacional y/o la internacionalización como estrategia para la consecución de fondos, el establecimiento de relaciones internacionales, el fortalecimiento de capacidades institucionales y la ejecución de proyectos; establecer estructuras y procedimientos organizativos para gestionar las relaciones de cooperación; identificar características, potencialidades y necesidades de la respectiva entidad territorial, proyectables al exterior, en conjunto con la sociedad civil; desarrollar una agenda de acción exterior para establecer relaciones de cooperación de acuerdo con las prioridades municipales y avanzar hacia el establecimiento de una política pública de internacionalización y/o cooperación internacional.

Desde una perspectiva jurídica; y como propuesta de avance de la integración andina en el contexto de la descentralización territorial, es necesario el inicio del proceso de elaboración de técnicas de internalización de

la normativa comunitaria; esto es de mecanismos que permitan la transposición e incorporación de la norma comunitaria al ordenamiento nacional. Lo anterior supone que a partir de la introducción de una auténtica comunitarización del derecho, las instituciones competentes determinen los medios de internalización en el derecho nacional. Para el efecto, es importante anotar que la distinción de las técnicas de internalización podrá variar de Estado a Estado, pero no podrán, en ninguna hipótesis distorsionar los objetivos y las finalidades expuestas en los actos jurídicos de la Comunidad. En este orden de ideas, debe existir un método de diferenciación entre las normas que deberán ser transpuestas tal y como han sido dictada por las instituciones comunitarias, y otras que pueden ser transpuestas de manera distinta, con tal que se alcance el contenido teleológico de las mismas. Así, en el caso del reglamento, los Estados miembros deberán proceder a su recepción en el orden interno de una manera absoluta, es decir, este acto jurídico legislativo entra en vigor en el espacio interno del mismo modo en que fue producido, sin que se pueda modificar por circunstancias de forma o de contenido; aspecto que no resulta aplicable a la directiva, ya que en esta, al Estado miembro se le otorga la libertad de elegir el medio en que la norma se aplicará en la esfera interna²⁹⁰ (Mata, 2005). En otras palabras, es necesario instituir las normas andinas cuyos contenidos tendrán aplicabilidad inmediata, con transposición de forma y finalidad, y cuales podrán ser incorporadas conforme el procedimiento interno existente en cada país miembro, debiendo lograr el resultado a que se adscribe la norma.

Es pertinente anotar en todo caso, que la internalización de la norma será estipulada, además, por la articulación de las teorías monistas y dualistas al ordenamiento interno de cada uno de los Estados andinos²⁹¹. A partir del examen de las teorías monistas y dualistas debemos remitirnos a la situación individual existente en el ámbito jurídico de cada uno de los Estados andinos, analizando cómo se da la internalización de las

²⁹⁰ De conformidad con lo dispuesto anteriormente resulta de interés preguntarse ¿En dónde se encuentran las disposiciones nacionales relativas a los medios de transposición de la normativa comunitaria?. En aras de dar respuesta a la citada pregunta podemos afirmar que es un mandamiento constitucional el que establece los mecanismos y las técnicas de recepción interna de los actos emanados por las instancias supranacionales. No obstante, nada impide que el sistema jurídico individual instituya otras fuentes jurídicas, como medios de internalización de las normas supraestatales (Mata, 2005).

²⁹¹ En este punto, debemos realizar algunas consideraciones sobre ambas teorías (Mata, 2005). Como es sabido, la teoría monista sostiene que las normas internacionales y el derecho interno no pueden ser considerados como dos sistemas distintos e independientes entre sí, en otros términos, proclama la unidad de todas las normas jurídicas a un solo sistema, integrado al ordenamiento jurídico de los Estados, ya que los ordenamientos jurídicos internos son de idéntica naturaleza porque sus funciones y destinatarios son los mismos. Por tanto, las normas extraestatales pueden ser aplicadas automáticamente dentro de un Estado y obligar a los particulares y a los órganos a cumplir dichas normas, siempre y cuando haya una correlación entre las leyes internacionales y las leyes internas del estado; en otras palabras, no puede existir un tratado internacional o una ley interna que contradiga la ley suprema o leyes específicas de cualquiera de las partes ya que se autoderogaría, sería nula o una de las dos tendría que ser modificada. Para los defensores de la teoría dualista el derecho internacional difiere del derecho interno debido a la naturaleza y sustancia de los mismos, pues el derecho internacional es un derecho entre Estados iguales y soberanos, y tiene, en consecuencia una fuerza más débil que el derecho interno. En este esquema, los Estados deciden qué normas del derecho internacional pueden formar parte del derecho interno y en qué condiciones deben ser aplicadas. Asimismo, la singularidad y diferencia radical del orden jurídico internacional respecto de los Derechos internos estatales consiste, para los dualistas, en que los distintos acuerdos o convenciones entre Estados, en los que se expresa el Derecho internacional, tienen su propia voluntad común distinta de la voluntad de cada Estado. Para los dualistas, los derechos y deberes configurados por las reglas internacionales son derechos y deberes en el ámbito del Derecho internacional y vinculan solamente a los Estados. Las normas de los derechos internos son irrelevantes en el orden jurídico internacional. Para que una norma internacional produzca efectos en el ámbito de un Derecho interno es necesario un acto formal de transformación por el que la regla internacional pasa a ser parte integrante del sistema jurídico que la incorpora (Mata, 2005).

normas andinas en los distintos sistemas jurídicos de los Estados miembros. Examinados de manera sucinta cuales son las técnicas de internalización de la norma común a los sistemas jurídicos de los Estados miembros de la CAN tenemos que hacer referencia a la importancia de establecer, lograda una estructura institucional comunitaria, medios de transposición que permitan hablar de una adecuada aplicación y cumplimiento de los actos jurídicos por parte de los Estados y ciudadanos. No se trata de instituir un procedimiento único para cada Estado, sino de reconocer cuales actos tendrán aplicabilidad inmediata, y cuales podrán ser incorporados según el procedimiento interno adoptado por cada uno de los partícipes, de manera de crear un marco normativo único que disminuya el riesgo de inseguridad jurídica y excesiva demora en los plazos para la transposición (Mata, 2005).

Otra propuesta pertinente para que avance el proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial es la legalización de una reforma institucional a la CAN. La integración andina requiere de una Reforma Institucional que busque asignar más funciones y poderes a los órganos comunitarios con el fin de democratizar y articular el proceso de integración hacia adentro y hacia afuera, con la participación de la sociedad civil representada en el Parlamento Andino. El fundamento para adelantar la referenciada reforma institucional a la CAN obedece principalmente a tres aspectos: El primero, a que si bien, el Acuerdo de Cartagena regula una agrupación de integración de América Latina con una institucionalidad madura y adecuada, al menos en la forma, buena parte de esas instituciones sufren de una *capitis diminutio* y una penuria que les impide actuar (Salgado, 2007, p. 133). El segundo aspecto que podría fundamentar la necesidad de una reforma institucional al interior de la CAN se circunscribe en que a pesar de la existencia de un marco de acción trazado por el Acuerdo de Cartagena a través de los Órganos e Instituciones del SAI, para la correcta aplicación de políticas comunitarias en el marco de la nueva agenda multidimensional andina, estas aún no poseen un alcance realmente comunitario y en la mayoría de las ocasiones son lineamientos retóricos y dispersos. El tercer aspecto, que podría motivar la reforma institucional a la CAN, obedece a que los propósitos expresados en el Protocolo de Trujillo de 1996 al crear la Comunidad Andina, de fortalecer el SAI no se han logrado cumplir, como quiera que el mismo esta desarticulado, en razón a que los Órganos que lo conforman funcionan de manera independiente, sin que exista una verdadera coordinación de funciones.

Es indispensable reformar institucionalmente a la CAN, prioritariamente, porque una de sus mayores debilidades radica en su carácter intergubernamental; lo cual se evidencia, entre otros aspectos, en el ámbito de elaboración del Derecho Comunitario Andino, el cual se encuentra concentrado fundamentalmente en el

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual depende directamente de los poderes ejecutivos de los países miembros. *“Este órgano genera las más importantes normas que produce la CAN; tal y como lo establece el Acuerdo de Cartagena en los artículos 17 y 21; excluyéndose otros Órganos e Instituciones del SAI como el Parlamento Andino”* (Mariategui, 2009, p. 76). Adicionalmente, es pertinente que la referida propuesta de reforma institucional, se encamine, fundamentalmente, a otorgar mayor autonomía y poder decisorio a los órganos supranacionales o comunitarios (Parlamento Andino y Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), función que hasta el momento se encuentra en manos de los órganos intergubernamentales (Consejo Presidencial Andino, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión). Adicionalmente, se considera que dicha reforma institucional debe suponer el compromiso de los países miembros de asegurar preeminencia a los intereses comunitarios, por encima de los nacionales y de los gubernamentales y buscar asignar más funciones y poderes a los órganos comunitarios con el fin de democratizar y articular el proceso de integración.

Dicha reforma debería contener los postulados que a continuación se proceden a enunciar:

✓ Otorgar la importancia política y jurídica al Parlamento Andino: La propuesta estaría encaminada a otorgar mayor autonomía y poder decisorio al Parlamento Andino, función que hasta el momento se encuentra en manos de los órganos intergubernamentales de la Comunidad Andina, esto es, del Consejo Presidencial Andino, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión. En este orden de ideas, se debe emprender un camino de transformación a través del cual la Comisión y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores garanticen la participación del Parlamento Andino en el proceso previo a la toma de decisiones supranacionales, mediante la instrumentación de un mecanismo de opinión o dictamen previo emitido por parte del Órgano Deliberante, con el fin de democratizar el proceso ante los ciudadanos. Para tales fines se deberá aplicar con rigurosidad el Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Decisión 407 de la CAN – artículo 6 literal g) con el objeto de que en dicha instancia se estudien las propuestas del Parlamento Andino. En este mismo sentido, es imperativo motivar la participación del Parlamento Andino en las deliberaciones de la Comisión a través de sugerencias e iniciativas, mediante la incorporación de este mecanismo en el Reglamento de Comisión de la Comunidad Andina. Al respecto, es importante hacer referencia a lo dispuesto por el Doctor Rubén Vélez Núñez, ex secretario general del Parlamento Andino, quien previo que para garantizar la legitimidad de cada una de las decisiones comunitarias, *“la Comisión y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, deberá garantizar la participación del Parlamento Andino en el*

proceso previo a la toma de decisiones supranacionales, mediante la instrumentación de un mecanismo de opinión o dictamen previo emitido por parte del Órgano Deliberante, lo cual permitiría democratizar el proceso ante los ciudadanos” (Vélez, 2008, p. 70).

En atención a lo dispuesto anteriormente, al Parlamento Andino se le debe otorgar los siguientes poderes: a) Poder de deliberación: La participación del Parlamento Andino en la elaboración de los actos normativos emanados de la Comisión o del Consejo debe ser de consulta y la opinión del Parlamento Andino debe ser vinculante para el Consejo o la Comisión en el marco de la temática propia de la descentralización territorial. b) Poder de control: El Parlamento Andino debe ejercer un control político sobre la actuación de los órganos e instituciones del SAI a través de la moción de censura²⁹². De otro lado, es pertinente anotar que el control político, asignado al Parlamento Andino no solo debe circunscribirse a los órganos e instituciones del SAI, previstos en el Protocolo de Trujillo, sino que debe extenderse hasta los Comités creados por la Comisión²⁹³. c) Poder de participación en la revisión de los Tratados: El Parlamento Andino debería tener competencia para proponer, a título consultivo, modificaciones en los Tratados funcionales d) Poder en materia presupuestaria: El Parlamento Andino debería aprobar el presupuesto anual comunitario, para lo cual las posturas que puede adoptar son varias: 1) aceptar el presupuesto, en cuyo caso se convierte en definitivo; 2) modificarlo, en cuyo caso si el Consejo acepta las enmiendas introducidas por el Parlamento Andino respecto de los gastos no obligatorios se entiende aprobado; caso contrario, el Consejo deberá elaborar un nuevo proyecto de presupuesto; 3) que el Parlamento Andino se abstenga no manifestando su opinión, en cuyo caso el presupuesto es aceptado. e) Poder legislativo de codecisión: Es necesario viabilizar la facultad legislativa de codecisión al órgano deliberante de la CAN; entendiendo a dicha facultad *“como un procedimiento de doble lectura entre el Parlamento y el Consejo; y caracterizada por tomar como punto de partida el procedimiento de cooperación, añadiéndole un mecanismo de conciliación entre el Consejo y el Parlamento y la facultad de este ultimo para interponer un veto absoluto”* (Navarro, 1995, p.164). La citada facultad permitiría ubicar al Parlamento Andino en pie de igualdad con los órganos intergubernamentales que lideran el proceso de

²⁹² Es pertinente anotar que si bien el Protocolo Constitutivo del Parlamento Andino le atribuyo al mismo, la facultad de ejercer control político a los órganos e instituciones que conforman el SAI en la práctica no se evidencian hallazgos puntuales de dicha facultad. Tan solo en la reunión anual de los mencionados órganos e instituciones en el Parlamento Andino, como consecuencia del observatorio de la integración, es que se puede apreciar alguna aproximación a dicha atribución. Lo anterior obedece a que para los mencionados Órganos e Instituciones el papel del Parlamento Andino es irrelevante al no evidenciar mecanismos de coerción que aseguren la efectividad de las Decisiones que emita y como consecuencia de ello, la imposibilidad de dicho Parlamento, de imponer sanciones a los Órganos e Instituciones del Sistema, cuando no se enmarquen dentro del contexto del control político que debe liderar el Parlamento Andino.

²⁹³ Para el efecto, según la Decisión 471, referente al Reglamento de la Comisión, en el artículo 35, se estableció que este Órgano, mediante Decisión, puede crear Consejos, conformados por autoridades sectoriales de rango ministerial o de Secretarios de Estado de los países miembros, los cuales contarán con el apoyo de la Secretaría General. De igual forma, según el artículo 36, se podrán crear mediante Decisión, Comités de carácter técnico, los cuales serán coordinados por la Secretaría General. Actualmente, lo que se observa con los referenciados Comités, es que a pesar de ser creados, no logran sus objetivos

integración andino (Consejos y Comisión) y de esta manera ejercer influencia determinante sobre la orientación de políticas andinas. Para el efecto, es pertinente no olvidar *“que el procedimiento de codecisión constituyó el salto cualitativo más importante del Parlamento Europeo en el proceso por adquirir un mayor peso institucional, lo cual obedeció principalmente a la legitimidad democrática que ostenta”* (Navarro, 1995, p. 177), dicha experiencia debe ser tenida en cuenta por los gobiernos andinos.

Todo lo anterior en razón a que debido a la inexistencia de una metodología clara y concreta sobre cómo debe participar al interior del proceso de integración andino, la sociedad civil, las autoridades gubernamentales y comunitarias; es procedente avanzar en una reorientación del Parlamento Andino. Lo anterior en razón a que dicho Órgano de la CAN debe ser el espacio obligado para el debate democrático en el contexto de la supranacionalidad. Esto implica que el Parlamento Subregional como órgano deliberante, debe ser una instancia para el encuentro de los intereses nacionales y subregionales, en el marco de la discusión democrática.

✓ Papel del Consejo Presidencial Andino y de Ministros de Relaciones Exteriores: Con respecto a las funciones del Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, deben tener un carácter exclusivamente político y diplomático, en lo que concierne a la orientación del proceso de integración andino y a su política exterior.

✓ Papel de la Comisión: Dicho Órgano, que hasta ahora es un órgano de carácter intergubernamental conformado por los Ministros de Industria y Comercio de cada país miembro, debe transformarse en un órgano supranacional constituido por miembros plenipotenciarios y dedicados a cumplir con la ejecución de actividades integrales en todos los ámbitos de la Comunidad Andina. Sus rasgos más destacados deberían ser su absoluta independencia no sólo de los Estados miembros e intereses privados, sino también respecto de las otras instituciones comunitarias; en consecuencia, el ideal es que no podría solicitar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno, comprometiéndose los Estados miembros a respetar esa independencia y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones.

✓ Elección de autoridades comunitarias: Es necesario democratizar el procedimiento de elección de los miembros de la Comisión Andina. Para efectos de lo anterior, y atendiendo a la razón de ser del Parlamento Andino se sugiere que la elección de los miembros plenipotenciarios y del Secretario General de la Comunidad

Andina²⁹⁴, debe contar con el visto bueno del Parlamento Andino, el cual calificará la idoneidad del candidato, para que luego, el ejecutivo de cada país pueda proceder a su nombramiento.

2.- Propuestas para fortalecer la Descentralización Territorial a través del Proceso Andino de Integración

Antes de establecer algunas propuestas para fortalecer la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración, es importante anotar que los problemas principales de la descentralización territorial en Colombia se encuentran en la gestión. Es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales (planeación y presupuestos por resultados, rendición de cuentas, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, fomento de la participación ciudadana y del control social, etc.), precisar sus competencias y aumentar en términos reales sus recursos, tanto propios como los del sistema de participaciones, a fin de que puedan aumentar los volúmenes de inversión social y, de esa forma, ganar legitimidad y gobernabilidad (Velásquez, 2006). En cuanto a la temática propia de precisar las competencias de los entes territoriales; es indispensable en el marco de la descentralización territorial, un sistema de competencias definido; en razón a que no hay descentralización territorial que no esté basada en un sistema de competencias claro. Es por ello indispensable adoptar una matriz de competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de los niveles de gobierno, así como una definición precisa de sus funciones.

Colombia aun se encuentra en una fase de desarrollo de su proceso de descentralización territorial. A pesar de lo anterior, las entidades territoriales descentralizadas deben contextualizarse en la realidad mundial. Lo anterior supone diferentes actividades por parte de dichas entidades en el marco de la cooperación internacional; dentro de las que se encuentran el activismo en el marco del proceso de integración andino.

Como se estableció en páginas anteriores, desde la perspectiva del ordenamiento comunitario andino, el modelo de organización descentralizado es indiferente, ya que es la responsabilidad del gobierno colombiano la que queda comprometida cuando sus entidades descentralizadas no cumplen con la normativa andina; en otras palabras, ante la Comunidad, el Gobierno central es el responsable por el incumplimiento de la normativa comunitaria (García, 1998). Es por lo anterior que resulta necesaria la creación de un esquema que permita la implantación de un sistema integral de corresponsabilidad entre el gobierno central y las entidades territoriales

²⁹⁴ Para el efecto, es importante anotar que el Artículo 32 del Protocolo de Trujillo, prevé que “la Secretaría General estará a cargo de un Secretario General que será elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada, por un período de cinco años, pudiendo ser relegido por una sola vez”.

bajo principios de concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, autonomía y correspondencia (Garay, 2002).

En aras de fortalecer la descentralización territorial en el marco de la CAN, y como consecuencia de ello, lograr la consolidación de la relación integración andina y descentralización territorial, es importante la creación de mecanismos formales de cooperación entre la CAN, el gobierno central y las entidades territoriales descentralizadas. Lo anterior en razón a que en el proceso andino de integración y en la descentralización territorial colombiana se observa la ausencia de cooperación entre los órganos e instituciones que conforman ambos fenómenos. En este sentido, las grandes deficiencias de coordinación, información y participación son susceptibles de corrección paulatina si las medidas de intervención a nivel político, normativo y económico son reconocidas y si existe una voluntad decidida para su puesta en marcha (Garrido, 2008). Para el efecto, se considera necesario la configuración de un sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado. Ello en razón a que no existe ningún Estado, que no cuente con herramientas de organización de la planificación nacional y con proyectos de desarrollo pensados desde una perspectiva territorial. En este orden de ideas, es pertinente hacer referencia a la planeación estatal, como el instrumento que establece los lineamientos a partir de los cuales se debe hacer la programación de las actividades gubernamentales, y al plan de desarrollo como mecanismo en el que se expresan los resultados de un proceso de planeación concertada entre los diversos sectores y que sirve de guía para la acción de las instancias públicas y privadas tanto en el ámbito nacional como territorial. En este sentido, y en el marco de las propuestas para fortalecer a la descentralización territorial en el marco de la CAN, se considera oportuno que los planes de desarrollo de las entidades territoriales incluyan en el plan de inversiones a mediano y corto plazo, actividades que se circunscriban a las competencias que la CAN y estas entidades puedan desarrollar conjuntamente. Dicha propuesta, además de asegurar coordinación entre las competencias propias de la CAN y de las entidades territoriales, permite considerar al proceso andino de integración como una verdadera política de Estado.

Ahora bien, la planeación coordinada entre las entidades territoriales y la CAN, supone sin lugar a equívocos disponibilidad de información y estadísticas oficiales. Al respecto, es pertinente hacer referencia al profesor Maldonado, quien afirma que la disponibilidad de información y estadísticas oficiales es precaria. Para el citado profesor, *“desafortunadamente, la información y conocimiento sobre resultados de la descentralización es insuficiente. Sin embargo, los indicios y evidencias disponibles muestran que se vienen logrando resultados importantes en las coberturas de la educación preescolar y básica y en las coberturas de afiliación a la segu-*

ridad social, aunque persisten diferencias grandes entre municipios y departamentos. Los resultados no son tan destacados en agua potable y saneamiento básico” (Maldonado, 2011). En consecuencia, “los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales continúan siendo precarios y no ofrecen información adecuada y suficiente sobre los impactos en los sectores y finalidades a su cargo; igualmente, no se producen informes de seguimiento y evaluación relevantes sobre el desempeño de las entidades territoriales” (Maldonado, 2011). Es por lo anterior que resulta necesario, en aras de consolidar la relación integración andina y descentralización territorial, fortalecer adecuados procesos de información y estadísticos en el tema en particular. En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es importante, adicionalmente, reforzar el control y seguimiento administrativo a la gestión de las entidades territoriales con énfasis en el cumplimiento de metas en cuanto a coberturas, calidad y continuidad de los servicios, prioritariamente en educación, salud y agua potable. Este reforzamiento del control debe basarse en el mejoramiento de la información sectorial, para lo cual el DANE, los Ministerios y Planeación Nacional deben tomar las medidas correspondientes (Maldonado, 2011).

Atendiendo lo dispuesto en los párrafos anteriores, se considera necesaria la creación de políticas de control, coordinación y comunicación entre las entidades territoriales, el gobierno central y la CAN. En el marco de las citadas políticas, se considera necesaria la existencia de órganos e instituciones que controlen no solamente jurídicamente, sino políticamente, la gestión propia del proceso de integración. Desde la perspectiva del control político, el Parlamento Andino debe recobrar toda su importancia, como órgano encargado de hacer control político a los órganos e instituciones de la CAN; y en donde adicionalmente, resulta necesario que el control político que ejercen los concejos municipales y distritales a las alcaldías y sus gabinetes, se extienda a las competencias de la CAN que evidencien conexión con las competencias descentralizadas de los municipios. Lo anterior, es otra iniciativa para lograr que la integración andina se convierta en una política de Estado y deje de tipificarse como política de gobierno²⁹⁵. Adicionalmente, es necesaria la existencia de órganos e instituciones que adelanten la coordinación de competencias conexas entre la CAN y las entidades territoriales descentralizadas. Para el efecto, es importante anotar que las posibilidades de coordinación dependerán, entre otros factores, de la regularidad y de la calidad de la información oficial e informal²⁹⁶ dirigida a los órganos competentes y el grado de predisposición de los funcionarios de las diferentes administraciones implicadas a

²⁹⁵ Para el efecto, es importante anotar que el Control Político es una de las tareas importantes del Concejo Municipal. El control político por parte del Concejo tiene como esencia, la de vigilar, debatir o controvertir, la gestión que cumplen todas las autoridades municipales. Implica la intervención del Concejo, para que el Alcalde y su gabinete den cuenta a la población, sobre el cumplimiento de planes y programas previamente aprobados. Por ello, es fundamental que el Concejal entienda qué es control político, cómo se puede ejercer, sobre quién recae, y cuál es el rol del concejo municipal frente a este control (Mayorga, 2009).

²⁹⁶ La información otorga a los ejecutores un papel determinante en el proceso de decisión. La insuficiencia o deficiencia de la información suministrada

cooperar en los aspectos relativos a la gestión y control de las políticas (Morata, 1987). En este orden de ideas, otro aspecto a tener en cuenta es la comunicación al interior de los órganos e instituciones que integran el proceso de integración y las entidades territoriales descentralizadas. Lo anterior en razón a que en un sistema descentralizado y en la integración andina, la comunicación interadministrativa juega un papel clave de cara a conseguir una ejecución eficiente del Derecho Comunitario Andino (Morata, 1987).

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en páginas anteriores, es importante la participación de los gobiernos de las entidades territoriales en el marco internacional²⁹⁷ (Fernández, 2010). Como consecuencia de lo anterior, se han empezado a evidenciar nuevas modalidades de ayuda en el marco de la cooperación internacional, entre ellas encontramos a la cooperación descentralizada (Zapata, 2007), la cual se constituye en un buen instrumento para establecer relaciones entre las entidades territoriales y organizaciones internacionales y que contribuye a una mayor autonomía de los entes territoriales y se convierte en una vía para potenciar los gobiernos territoriales como conductores del desarrollo local y de la cohesión social²⁹⁸. Para el efecto, dentro de los beneficios más importantes de posicionamiento internacional de una entidad territorial a través de la cooperación descentralizada²⁹⁹ están la cercanía y participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo del municipio; los vínculos directos entre homólogos que potencian las capacidades del municipio; la construcción de agendas a nivel internacional y de estrategias de marketing territorial; la autonomía respecto al conjunto de la cooperación al desarrollo, al desplegar capacidades para gestionar vínculos e intercambiar experiencias; la coordinación y participación en redes de gobiernos locales y regionales; la posibilidad de potenciar el desarrollo local y fortalecer los procesos descentralizadores; el fortalecimiento del sistema de cooperación para el desarrollo a través de relaciones de carácter más horizontal que sobrepasan el tradicional asistencialismo y que permiten el intercambio de experiencias entre “socios”; potenciar no sólo su economía y comercio, sino los campos cultural, social y político; la generación de condiciones que permitan a los gobiernos locales operar eficientemente y reforzar los procesos de descentralización y la autonomía local; la

por los ejecutores es, probablemente, una de las variables más explicativas del fracaso de determinados programas (Morata, 1987).

²⁹⁷ Esta dinámica hace parte de los procesos de cambio que se empezaron a evidenciar en el escenario de la cooperación a partir de los años noventa y que han sido enmarcados en lo que comúnmente se conoce como la “nueva arquitectura de la ayuda”, la cual se caracteriza por el establecimiento de nuevos objetivos, actores, instrumentos y principios relacionados con la eficacia de la ayuda (Grandas, 2012).

²⁹⁸ Los gobiernos territoriales que han avanzado en la promoción de la internacionalización en los planes de desarrollo departamental y municipal, han incorporado esta modalidad como una estrategia de gestión del desarrollo. Otros, con menor experiencia, han preferido conservar una visión tradicional de la cooperación (Olaya & Vélez, 2009).

²⁹⁹ Al respecto, es pertinente hacer referencia a la cooperación oficial descentralizada que permite actuaciones llevadas a cabo desde los gobiernos territoriales, de manera directa o a través de la sociedad civil. En esta modalidad, las entidades territoriales en su nuevo rol deciden entrar en contacto con otras entidades territoriales y con entidades otorgantes, con cierta autoridad para la negociación (Pérez, 2007). La cooperación oficial descentralizada, implica entonces, una cooperación de una “colectividad territorial” dentro de un país o Estado con otra de otro país o Estado e incluye temas muy diversos presentados a escala regional y/o local. Su objetivo consiste en complementar los esfuerzos en ámbitos territoriales y sectoriales. Se evidencia con esto, una cooperación que promueve el nexo entre las comunidades locales organizadas de los países en desarrollo y desarrollados mediante acuerdos de cooperación bilateral o multilateral y el establecimiento de relaciones acordes con la realidad local.

interacción en función de intereses y características comunes, estableciendo un contacto directo con actores mundiales de diversa índole; la posibilidad de participar en redes internacionales (Grandas, 2012) y además de ayuda, la obtención de personalidad en el derecho internacional, posicionamiento en el exterior y construcción de una fuerza local (Rodríguez, 2005).

En atención a lo dispuesto anteriormente, se considera necesario iniciar el proceso de conocimiento a las entidades territoriales referente a los diversos mecanismos o modalidades de internacionalización y dentro de estas, la cooperación oficial descentralizada³⁰⁰, en aras de poder contextualizar política y jurídicamente a la integración andina con la descentralización territorial.

De otro lado, antes de pensar en cualquier posibilidad de hacer efectivos organismos públicos como las regiones administrativas y de planificación o la creación de provincias³⁰¹, se debe atender, en primer lugar, la situación de los departamentos (Arias & Otros, 2000). Lo anterior en razón a que por su calidad de entidades coordinadoras y planeadoras en el marco del ordenamiento territorial colombiano, y como consecuencia de ello, de intermediarios entre los municipios y la nación; para el proceso andino de integración, dicho papel resulta de interés, ya que estas entidades se pueden convertir en los más importantes entes interlocutorios entre las entidades territoriales y la CAN. En este sentido, es importante y como otra propuesta en el tema en particular, acomodar la función del departamento a su capacidad real, lo que en otras palabras significa asentar bien los cimientos de esta institución; ya que los departamentos deben ser evaluados en su verdadera dimensión de capacidad para generar bienes y servicios, para decidir adecuadamente lo que deben hacer, lo que no deben hacer, y cómo hacerlo (Arias & Otros, 2000). Al respecto es importante anotar que con la carta política de 1991 se pretendió introducir el principio de equilibrio en las relaciones intergubernamentales, entre otros aspectos para rescatar al Departamento de su condición marginal. De esa forma, se estableció un modelo relativamente equilibrado de relación entre los distintos niveles de la administración pública, bajo los principios

³⁰⁰ Son muy pocos los municipios o ciudades en Colombia que cuentan con un espacio en el cual se trabajan los asuntos internacionales. De acuerdo con un informe de experiencias en internacionalización municipal en Colombia, únicamente en algunas gobernaciones y ciudades capitales como Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Pereira, Pasto, Cali y Florencia, existen espacios de gestión de asuntos internacionales establecidas en la estructura administrativa de las alcaldías; por lo demás, en la mayoría de los casos, las responsabilidades sobre los proyectos que tienen relación con el tema internacional, recaen en las oficinas de planeación, en el despacho del Alcalde o en algún asesor externo. Se destaca que en el caso de Medellín, existe una institucionalidad más avanzada a través de la creación de una agencia propia, denominada Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, que tiene el objetivo de propiciar el desarrollo de la ciudad a través de la creación de relaciones con otros países y ciudades (Grandas, 2012).

³⁰¹ El ordenamiento jurídico no es claro en las funciones que las provincias deben cumplir. Como consecuencia de ello, se dejó campo abierto para que puedan ser utilizadas de diferentes formas, sin puntualizar cual debe ser su verdadero papel en el ordenamiento territorial colombiano. Para el efecto, se han considerado como catalizadoras del desarrollo municipal y departamental; y también como receptoras de los procesos de globalización, encaminados a debilitar el Estado nacional por medio del fortalecimiento de las entidades territoriales locales, ya que sus impactos estarían destinados exclusivamente a éstas, sin reparar en el progreso y avance de la nación como un todo (Martínez, 2004). De conformidad con esta última perspectiva, Orlado Fals Borda determina la importancia que esta forma de administración local tiene como respuesta al modelo globalizador (Fals, 2000).

de coordinación, concurrencia y subsidiariedad³⁰². Dicho principio a la fecha no se ha cumplido, en razón a que se ha fraguado un esquema piramidal en el que los entes subnacionales quedaron subordinados a las decisiones del gobierno central, convirtiéndose en unos casos en ejecutores y en otros en beneficiarios de políticas y programas nacionales (Velásquez, 2006).

Es indispensable revertir la tendencia a mantener y reproducir las grandes disparidades dentro del territorio nacional³⁰³. La descentralización territorial debe contribuir a la homogenización del desarrollo del país, superando los problemas de exclusión y de atraso regional y local (Manrique, 2012). La descentralización puede ofrecer a los gobiernos locales suficiente poder para promover sus propias políticas de desarrollo. Esto no solo incluye las políticas que mejor se adaptan a las necesidades y preferencias locales sino también a varias formas de competencia entre los gobiernos locales (Manrique, 2012, p. 125).

Es indispensable más y mejor participación. La participación es un componente central de todo proceso de descentralización democrática. Incluso aquellas visiones centradas en la eficiencia de la gestión y la eficacia en la utilización de los recursos le otorgan un papel protagónico. Si la democratización de la sociedad es uno de los objetivos de la descentralización, debe establecerse un conjunto de mecanismos que favorezcan ese proceso (Barrera, 2007). La promoción de la participación ciudadana ha carecido de un compromiso político serio por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales; las normas de participación en su gran mayoría se han quedado escritas, pero no hay un responsable en la nación comprometido con su revisión, con el seguimiento a la gestión territorial y con la profundización de la democracia local (Maldonado, 2011). Para el efecto, se considera prudente conformar en el Ministerio del Interior un equipo dedicado a la promoción de la democracia local, al seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en materia de promoción de la participación ciudadana, y a garantizar que los espacios de participación tengan acceso fácil y oportuno a información, para ejercer el control social. Adicionalmente, este equipo debe promover que en la medición de la gestión territorial se evalúe también la gestión pública participativa (Maldonado, 2011). Adicionalmente, se considera necesaria la creación de un sistema de educación en la CAN, como una instancia de concertación de políticas que integren la educación a los procesos económicos, sociales y políticos

³⁰² Esa situación cambió con la aprobación del Acto Legislativo N° 1 y de la ley 715 de 2001. A través de estas medidas se afianzó un modelo de "equilibrio jerárquico" en el que el gobierno central ganó una importante cuota de poder de decisión en el diseño de políticas, concentró recursos que años antes eran manejados por las entidades territoriales y ganó atribuciones para controlar "desde arriba" el desempeño de las autoridades municipales y departamentales (Velásquez, 2006).

³⁰³ Lo dispuesto obedece entre otros aspectos, a la existencia de zonas ricas del Estado colombiano que exigen mayor autonomía para consolidar formas propias de gobierno apoyadas en un campo de competencias económicas. Recelan del centralismo, pero también del Estado e incluso, por extensión, de lo público. Sus demandas ponen el énfasis en las dimensiones fiscales y políticas, antes que en los sistemas de prestación de servicios. Sus principales reclamos son la autonomía fiscal y política, casi siempre bajo un modelo asimétrico (Barrera, 2007).

necesarios para el desarrollo de las personas y las sociedades; que diseñe y ejecute programas que promuevan una educación de calidad para todos, contribuyendo así a los objetivos de la CAN. En tal sentido, la misión de dicho sistema es conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración de la CAN, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional³⁰⁴, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos³⁰⁵ (De Donini, 2010).

Anexo No. 1. RESULTADOS DE ENTREVISTAS EN EL PARLAMENTO ANDINO

En aras de aproximarse a la realidad del problema de investigación planteado, se ha escogido al Parlamento Andino como el escenario para elaborar entrevistas. El fundamento por el cual se escoge a la citada Entidad para adelantar entrevistas, obedece a que el Parlamento Andino es el Órgano Comunitario de la CAN, quien de conformidad con el Acuerdo de Cartagena es el encargado de hacer control político a todos y cada uno de los Órganos e Instituciones que conforman el SAI; lo cual permite afirmar que sea el citado Órgano del SAI que mas conexión tiene con los demás órganos e instituciones que conforman al Sistema Andino. Adicionalmente, dicho Órgano Comunitario es el espacio obligado para el debate democrático, en el contexto de la supranacionalidad. Esto implica que el referenciado Parlamento Subregional como órgano deliberante, es una instancia para el encuentro de los intereses nacionales y subregionales, en el marco de la discusión democrática.

Las entrevistas se adelantaron en la plenaria del mes de abril de 2015 del Parlamento Andino y estuvieron dirigidas a quienes ostentaban de los más altos cargos del Parlamento Andino: Secretario General del Parlamento Andino; Pro Secretario General del Parlamento Andino; Coordinador del Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo; Asistente del Secretario General del Parlamento Andino; Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Parlamento Andino y Un (1) Parlamentario Andino.

³⁰⁴ Lo dispuesto, supone entre otros aspectos, acciones para la consolidación del sistema integrado de información del sector y la institucionalización mejores prácticas gerenciales y fortalecer la gestión escolar (Álvarez, 2008).

³⁰⁵ En este sentido, fortalecer las redes de cooperación y la articulación, permitirán enfrentar estos desafíos con un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y con una planificación estratégica hacia un horizonte de mayor calidad y equidad en los sistemas educativos (López, 2005).

PREGUNTA	Resumen y Análisis de los fundamentos de las respuestas
1.- Considera Usted que la Descentralización territorial colombiana es importante para el proceso andino de integración?	La descentralización territorial es importante para el proceso andino de integración porque ésta permite superar algunas deficiencias de la CAN. Lo anterior en razón a las características intrínsecas del citado sistema de organización administrativo.
2.- Considera Usted que el proceso andino de integración es importante para la descentralización territorial?	El proceso andino de integración es importante para la descentralización territorial en razón a los efectos de la globalización en todos y cada uno de los Estados andinos.
3.- Considera Usted que existe articulación entre la descentralización territorial colombiana y la integración andina?	No existe articulación entre la descentralización territorial colombiana y la integración andina, entre otras razones por la crisis del proceso andino de integración.
4.- Considera Usted que todos los órganos e instituciones del SAI deben participar frente a la propuesta de articular la descentralización territorial colombiana con el proceso andino de integración?	No todos los órganos e instituciones del SAI deben participar frente a la propuesta de articular la descentralización territorial colombiana con el proceso andino de integración. La citada tarea debe gestionarse atendiendo a las competencias de cada uno de los citados órganos e instituciones y de conformidad con las agendas o planes de acción de los mismos.
5.- Considera Usted que existe algún avance en la consolidación de la relación integración andina y descentralización territorial colombiana?	La CAN y la descentralización territorial han avanzado de forma independiente y autónoma. El avance de articulación entre los citados sistemas de organización es mínimo. Este se circunscribe a algunas Decisiones de la CAN bastantes programáticas.
6.- Considera Usted que la internacionalización de las entidades territoriales, en el marco de la CAN, es importante para el avance del proceso andino de integración?	La internacionalización de las entidades territoriales, en el marco de la CAN es importante para el avance del proceso andino de integración; ello permite superar algunos ítems de la crisis de dicho proceso
7.- El ordenamiento jurídico andino, referido a las competencias concurrentes descentralizadas y andinas, es tenido en cuenta por el Congreso, en su tarea ordinaria legislativa.	El ordenamiento jurídico andino, referido a las competencias concurrentes descentralizadas y andinas no es tenido en cuenta por el Congreso, en su tarea ordinaria legislativa. Lo anterior en razón a que el proceso andino de integración ha sido liderado como política de Estado
8.- Los actos jurídicos de la CAN referidos a las competencias concurrentes descentralizadas y andinas, fueron producto de la coordinación de los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI)	La Decisiones de la CAN referidas a las competencias concurrentes descentralizadas y andinas, no fueron producto de la coordinación de los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI). Lo anterior principalmente por la ausencia de coordinación de los órganos e instituciones que conforman el mencionado sistema; por la existencia de agendas simultaneas en los citados órganos e instituciones; y por la centralización del poder legislativo en los Consejos Andinos de Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores y Secretaría General de la CAN.
9.- Las leyes del Estado colombiano prevén mecanismos que permitan la eficacia de las Decisiones y Resoluciones de la CAN referidas a las competencias concurrentes descentralizadas y andinas, frente al sistema de organización administrativa descentralizado?	En razón a que no existe articulación entre la descentralización territorial colombiana y el proceso andino de integración, a la fecha no existen mecanismos que permitan la eficacia de las Decisiones de la CAN referidas a las competencias concurrentes descentralizadas y andinas, frente al sistema de organización administrativa descentralizado

Fuente: Elaboración propia

Del resultado de las respuestas a las preguntas referidas se puede concluir que la realización del proyecto del proceso andino de integración reclama la estructuración y puesta en funcionamiento de una organización administrativa y técnica con específicas competencias, que permitan la adecuada articulación entre los fenómenos de la descentralización territorial y la integración andina.

A la fecha no se evidencia articulación alguna entre los sistemas de organización de la descentralización territorial colombiana y la CAN; a pesar de lo anterior es importante aclarar que acertar desde un principio en el ideal de la integración andina, es probablemente una pretensión infructuosa, hay que admitir como prácticamente inevitables los errores iniciales de perspectiva, sin embargo, una vez en marcha el proceso andino de integración, el desafío estriba en saber rectificar ante los evidentes obstáculos.

Un rápido vistazo sobre la marcha del proceso de integración andino en los últimos años, nos permite apreciar el señalamiento de importantes avances relacionados con el futuro del proceso, como su reforzamiento institucional en la conversión del pacto andino en una Comunidad Andina, la coordinación de los organismos de la integración dentro del sistema andino de integración – SAI, la recepción al interior del proceso de integración de la noción de “integración integral” y la elección directa por sufragio universal de los integrantes del Parlamento Andino. Adicionalmente, se observa también grandes avances en la descentralización territorial colombiana, como por ejemplo la elección popular de las principales autoridades políticas de las entidades territoriales; la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo se observa que los citados avances se gestionaron de manera independiente, esto es, sin una articulación entre los citados sistemas de organización administrativa. Lo dispuesto anteriormente nos indica la responsabilidad, la trascendencia, el alcance y los desafíos que tiene todavía por delante el proceso andino de integración; y para efectos de las presentes paginas, en la descentralización territorial.

Es necesario que el proceso andino de integración se configure como un instrumento al servicio de la población colombiana, en el que esté ausente intereses burocráticos. En otras palabras, es necesario construir dicho proceso como una Organización despolitizada y técnica que pueda acoplarse a la descentralización territorial colombiana.

Anexo No. 2 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA CAN EN LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA

A continuación se presenta una matriz que pretende evidenciar el nivel de implementación de las Decisiones de la CAN en el Ordenamiento Jurídico colombiano, atendiendo a aquellas Decisiones cuyo contenido esta en conexidad con el fenómeno de la descentralización territorial colombiana y que están referenciadas cuando se desarrolla en la Tesis Doctoral las competencias concurrentes entre los dos sistemas de organización (Ver al

respecto Parte II, Capítulo II, Sección I de la Tesis Doctoral). Para el efecto, se analizan las respectivas Decisiones a la luz de los marcos constitucional y legal.

IMPLEMENTACIÓN DE LA DECISIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL	IMPLEMENTACIÓN DE LA DECISIÓN EN EL MARCO LEGAL
<p>Nivel de Implementación: Buena () Regular () Deficiente (X)</p> <p>1.- La Decisión no es de aplicación inmediata y con primacía en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional. Lo anterior principalmente, porque el contenido del Derecho Derivado comunitario andino en la temática del problema de investigación planteado, no amerita aplicación directa, inmediata y con prevalencia, ya que el contenido de las respectivas Decisiones en varios casos, se repite en el contenido de leyes colombianas (Ver al respecto la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 4 de la Tesis Doctoral).</p> <p>2.- Inexistencia de normas constitucionales que permitan dinamizar el Derecho Derivado Comunitario Andino. No existe norma constitucional que dinamice el Derecho Derivado Comunitario Andino. Como consecuencia de lo anterior, no existen mecanismos constitucionales que permitan celeridad en la eficacia Derecho Derivado comunitario andino (Ver al respecto la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 4 de la Tesis Doctoral).</p> <p>3.- La mayoría de las Decisiones de la CAN no permiten la solución de Conflictos Jurídicos: El contenido de las Decisiones no permite solución de los conflictos jurídicos entre particulares y entre estos y el Estado. Lo anterior, impide a la Corte Constitucional aplicar la respectiva Decisión en los procesos constitucionales (Ver al respecto el contenido de las Decisiones establecidas en la Parte II, Capítulo II, Sección I, Ítems 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5 de la Tesis Doctoral).</p> <p>4.- Ausencia de conocimiento de las Decisiones por parte de la Rama Judicial: En el proceso de expedición de las Decisiones, se evidencio la falta de participación de representantes de la rama judicial de los Estados Andinos, lo que conlleva a que dicha rama no tenga conocimiento sobre las Decisiones cuyo contenido sea concurrente entre la CAN y la descentralización territorial (Ver al respecto la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 4 de la Tesis Doctoral).</p>	<p>Nivel de Implementación: Buena () Regular () Deficiente (X)</p> <p>1.- Ausencia de Voluntad Política del Legislativo: El Congreso de la Republica de Colombia no ha implementado normativamente competencias que sean concurrentes entre la CAN y las entidades descentralizadas territorialmente (Ver al respecto la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 4 de la Tesis Doctoral).</p> <p>2.- Omisión en el seguimiento de las Decisiones emitidas por la CAN: Al verificar la estructura orgánica de la descentralización territorial colombiana, no existe una instancia encargada de efectuar el seguimiento a las Decisiones que este Organismo emite. A la fecha existe vacios normativos sobre el tema en particular (Ver al respecto la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 4 de la Tesis Doctoral).</p> <p>3.- Relación Significativa entre la Supranacionalidad e Incumplimiento: La referenciada relación obedece a que los gobiernos de turno del Estado colombiano, no consideran relevante el cumplimiento de los compromisos que surgen como consecuencia del ordenamiento jurídico andino porque les preocupa más mantener sus compromisos internos que los intereses comunitarios. Lo anterior afecta la labor normativa que debe adelantar el Congreso de la Republica frente al Derecho Andino de la Integración (Ver al respecto la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 3 de la Tesis Doctoral).</p> <p>4.- Preferencia del Legislativo colombiano por la utilización de instrumentos de carácter nacional, respecto de instrumentos de carácter comunitario en la labor normativa: El Congreso colombiano atendiendo a su clausula general de competencia, prefiere la utilización de leyes, respecto de Decisiones de carácter comunitario, para expedir la correspondiente normativa (Ver al respecto la Parte I, Capítulo II, Sección I, Ítem 3 de la Tesis Doctoral en concordancia con la Parte I, Capítulo I, Sección II, Ítem 2 de la Tesis Doctoral).</p> <p>5.- Ausencia de Coordinación Efectiva entre el Parlamento Andino y el Congreso colombiano: No existe en la estructura orgánica del Parlamento Andino y del Congreso colombiano, una instancia formalmente constituida, que permita coordinar las tareas propias del Parlamento Andino, con el legislativo. Lo anterior, dificulta la buena implementación de las Decisiones (Ver al respecto la Parte I, Capítulo I, Sección II, Ítems 1 y 2 de la Tesis Doctoral).</p> <p>6.- Ausencia de Legitimidad del proceso de integración andino: La población de los países miembros de la CAN no se identifica con la razón de ser de la integración andina y como consecuencia de ello, no consideran que las Decisiones de la CAN les permitan solucionar sus problemas económicos y sociales (Ver al respecto la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 3 de la Tesis Doctoral).</p>

Fuente: Elaboración propia y soportes documentales establecidos de la Tesis Doctoral mencionados en la tabla.

De conformidad con citado cuadro, se concluye que el nivel de implementación de las Decisiones de la CAN cuyo contenido es concurrente con las competencias descentralizadas territorialmente es deficiente. Los fundamentos de la citada afirmación se encuentran en cada una de las celdas de la mencionada tabla. Para el efecto, es importante anotar que la citada deficiencia obedece también a los obstáculos que el proceso andino de integración ha evidenciado y que se encuentran desarrollados en la Tesis Doctoral en la Parte II, Capítulo I, Sección II, Ítem 3.

Lo dispuesto anteriormente permite afirmar el no cumplimiento de las Decisiones de la CAN en la temática en estudio, a pesar de que el Derecho Comunitario en virtud de su supranacionalidad se constituye en un ordenamiento jurídico propio y especializado, distinto del Derecho interno y del Derecho internacional común, que se inserta en los ordenamientos jurídicos nacionales con valor superior a la ley nacional a la que desplaza o sustituye en forma directa y automática, como consecuencia de los principios de aplicación directa y preeminencia.

Ahora bien, por el contenido de lo dispuesto en la tabla proyectada y atendiendo a los fundamentos de la Tesis Doctoral, se deduce que el Derecho Comunitario Andino es obstáculo para la integración en la medida en que no aplica adecuadamente el concepto de supranacionalidad y preeminencia frente a las normas internas de Estado colombiano. Dicho aspecto se corrobora, entre otros aspectos, por la omisión de atribuir competencias específicas a organismos de carácter supranacional, por no definir los efectos jurídicos de las normas que son proferidas por dichos organismos, y por no establecerse la ubicación jerárquica que tienen estas normas frente a las del ordenamiento jurídico interno de cada Estado.

Colombia cuenta con un ordenamiento interno, que pese a su vocación internacionalista, no garantiza la eficacia plena del derecho comunitario en el mismo, debido a la ausencia de disposiciones constitucionales que reconozcan la supremacía de la norma comunitaria y su aplicación directa. Esta inobservancia, sumada a la dependencia colombiana de transformar en ley los acuerdos internacionales propios del proceso andino de integración, en principio, no facilita un cabal cumplimiento de las metas de la Organización Andina.

De otro lado, es importante anotar que al no existir mecanismos internos que permitan a los jueces nacionales aplicar de manera directa e inmediata las normas comunitarias, con el fin, entre otras cosas, de lograr una jurisprudencia comunitaria unificada, así como la eficacia en la aplicación de estas normas; los efectos de las Decisiones de la CAN cuyo contenido sea conexo con las competencias descentralizadas territorialmente, quedan en entre dicho.

CONCLUSIONES

No existe acuerdo a la hora de conceptualizar sobre el fenómeno de la globalización, pero sin embargo, sí existe unanimidad a la hora de considerarlo como un proceso, es decir, algo que no está concluido aún y que históricamente ha presentado distintas fases de desarrollo. Se trata de un proceso caracterizado por la libertad de movimientos de los factores productivos y de los bienes y servicios que comporta la creciente integración de los mercados de los mismos y de los capitales, que amplía las decisiones sobre la producción al planeta (trascendiendo de este modo las fronteras del Estado) y que, en un contexto de máxima difusión de la información, requiere la adopción de políticas económicas coordinadas.

Dentro de los diferentes efectos del fenómeno de la globalización se encuentra el cuestionamiento de la soberanía del Estado y las bases sobre las que se ha sustentado históricamente, generándose así una mayor incertidumbre sobre el papel de las instituciones nacionales y su eficacia a la hora de resolver problemas globales y debilitando los sistemas democráticos nacionales de regulación y control. Todo ello hace necesario replantearse el concepto de soberanía en un mundo interdependiente y pone de manifiesto el cambio de protagonismo de los organismos internacionales que deben ir entrando en terrenos antes reservados exclusivamente a las políticas nacionales, con el fin de sanear el déficit de credibilidad que padecen los gobiernos nacionales.

La integración entre Estados es uno de los fenómenos más importantes de la realidad internacional contemporánea, ya que ésta es plataforma necesaria para la inserción de los países en la economía global. En un escenario internacional tan dinámico, complejo y globalizado, parece que la necesidad de unidad y complementariedad entre países, especialmente entre aquellos en vía de desarrollo; la integración se constituye en una de las pocas opciones válidas para ubicarse mejor en el contexto internacional y para su propio desarrollo.

En la jerarquía de las expresiones oscuras, el término integración ocupa un buen lugar. En todo caso, si se quisiera una aproximación al concepto, se puede definir a éste, como el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios comunes. Al afirmarse que la integración es un proceso, ello implica

un conjunto de actividades que vinculan a los países miembros con continuidad en el tiempo, lo que supone la transferencia de ejercicio de soberanía de los Estados contratantes a un ente supranacional, con el objetivo de que este regule la aplicación de los compromisos adquiridos; y que si bien el núcleo esencial de cualquier proceso de integración es de orden económico, ésta perspectiva es insuficiente para explicar algunos resultados de la integración, ya que todo proceso de integración implica matices de orden político y jurídico.

En aras de aproximarnos a la respuesta del problema de investigación planteado en el trabajo de investigación, es importante preguntarse ¿por qué y para qué la integración?; y en este sentido, una respuesta objetiva será que la integración per se no resuelve nada. La integración debe ser concebida no como fin sino como medio, un instrumento que bien manejado puede ser eficaz para el logro de objetivos determinados y de intereses conjuntos. En otras palabras, la integración es un factor más que contribuye a lograr los objetivos que han establecido sus integrantes.

En el marco de procesos de integración, encontramos a la CAN, regulado prioritariamente por el Acuerdo de Cartagena, el cual estuvo originado principalmente por consideraciones económicas en aras de la búsqueda de un mayor crecimiento económico mediante la creación de un mercado más amplio. Por tanto, las primeras decisiones adoptadas por los Ministros del Pacto Andino se centraron casi exclusivamente en temas económicos. Aunque la integración fue bastante lenta al principio, recibió un gran impulso en la década de los noventa con el comercio entre países de la CAN, lo cual la hizo crecer considerablemente gracias, en parte, al establecimiento de una zona de libre comercio entre cuatro de los entonces cinco países andinos (Perú no participó), pero también a la adopción de normas comunes en diversos sectores como la agricultura, la propiedad intelectual, las inversiones, la competencia y los instrumentos de defensa comercial.

La entrada en vigor del Protocolo de Trujillo en 1997 supuso también un paso importante hacia la integración andina, en primer lugar, porque transformó el «Pacto Andino» en «Comunidad Andina», estableciendo el sistema andino de integración, con nuevas instituciones regionales, y, en segundo lugar, porque abrió el camino para extender la agenda andina de integración para que incluyera asuntos que trascendían lo puramente comercial.

Pocos temas están tan fuertemente insertos en la historia, en el presente y en el futuro de Colombia como la integración andina, la cual puede ser considerada hoy una utopía, pero si se aplicase una matriz de

reconocimiento de la necesidad del cambio, es indudable que resulta ser el ideal hacia el cual debemos dirigirnos, lo cual exige crear las condiciones necesarias para lograr establecerlo como una realidad. Por esa razón la estrategia en estos momentos es lograr hacerla más convergente y en ello desempeña un papel de impacto la investigación en las temáticas que deben rodear al proceso andino de integración.

El problema de investigación planteado en la tesis doctoral pretende abordar una temática que no ha sido objeto de reflexión o disertación por la Doctrina nacional e internacional, a pesar de estar en contexto con la realidad política y jurídica del globo terráqueo. Dicho aspecto más que un obstáculo en el trabajo de investigación se constituye en una fortaleza porque deja al descubierto un ámbito de estudio aún no aprovechado por la academia y que permite fortalecer los papeles del Estado colombiano, de la descentralización territorial colombiana y la integración andina frente al fenómeno globalizante.

El globo terráqueo presenta la aparición del fenómeno de la globalización, cuyos efectos no pueden ser solucionados por el concepto de Estado clásico. Es en el referenciado contexto en el que parte de la Doctrina ha considerado procedente la reestructuración de la noción de Estado o de las funciones del mismo, labor en la que, en modo alguno, los procesos de integración deben adquirir importancia; y dentro de ellos, el proceso de integración andino o CAN.

Si bien la CAN atraviesa por una de las peores crisis de su historia, al tiempo que es calificada por algunos estudiosos de la política exterior como uno de los procesos de integración más estancados desde su propio origen; es necesario reconocer que este proceso ha logrado grandes avances y que, por consiguiente, los esfuerzos que se hacen para mantenerlo activo han arrojado algunos resultados positivos para los países que conforman el proceso andino de integración. En otras palabras, la CAN es un proceso de integración de cerca de cincuenta años en donde, a pesar de sus dificultades, sigue también hallando soluciones para salir airoso de cada una de las crisis encontradas. Además, si se miran los avances que se han logrado a lo largo de los años, se encuentra que aunque los objetivos propuestos en la creación del bloque no se han cumplido a cabalidad, ha habido avances para la consecución de los mismos.

Es importante aclarar que la CAN se constituye sin duda en un esfuerzo de integración e institucionalización que no desplaza a los Estados soberanos; ya que en este tipo de Organización, los Estados miembros no sólo aceptan limitar el ejercicio de sus competencias, sino que transfieren el ejercicio de las mismas a dicha

Organización Internacional. Lo afirmado anteriormente, permite la configuración de la supranacionalidad, entendida como el ejercicio en común de competencias soberanas, y no como la transferencia, cesión, o abandono de parcelas de soberanía; sino como el ejercicio en común de competencias soberanas de los Estados, que siguen siendo de los sujetos primarios del Derecho internacional. Para el efecto, es pertinente anotar que el Acuerdo de Cartagena trae a nuestro sistema jurídico nacional una transformación del concepto de soberanía, al introducir la supranacionalidad de las normas del tratado originario del Acuerdo. Lo anterior en razón a que la supranacionalidad es el núcleo del derecho de la integración, pues es el rasgo que lo distingue del derecho internacional común.

El presente documento pretende ofrecer un panorama del proceso andino de integración en la descentralización territorial colombiana; estableciendo algunos prospectos a futuro. En este sentido, El objetivo general del trabajo de investigación es identificar si la descentralización administrativa territorial colombiana es obstáculo o fortaleza al proceso de integración andino, para lo cual se desarrollaron varios objetivos específicos, que fueron cumplidos y que a continuación serán objeto de reflexión; no sin antes advertir que al sistema de Derecho administrativo, el cual regula prioritariamente la descentralización territorial, no le es ajena la ampliación del perímetro jurídico por la globalización, fenómeno que ha traído consigo la formación de un mercado mundial cada vez más libre e integrado de bienes, servicios y capital, y la aparición de un nuevo orden institucional internacional que facilita la expansión de la producción, el comercio y el flujo de capitales financieros a escala mundial. Es por esto que el Derecho administrativo tiene un papel fundamental en este proceso globalizador como consecuencia de su internacionalización. La realidad nos muestra un Derecho administrativo en transformación, en razón del cambio de las instituciones de base territorial que se identifican al Estado, que reclama un Derecho que va más allá de las regulaciones normativas de las tradicionales soberanías nacionales. Dentro de la búsqueda de sistematización del Derecho en el área administrativa, el papel que juega el concepto de integración -en sentido lato- es preponderante.

El primer objetivo específico de la Tesis Doctoral es determinar la relación entre descentralización territorial e integración andina; y en este sentido, se debe resaltar que el análisis de la relación entre los citados sistemas de organización mas que de orden económico, debe ser considerada desde la perspectiva política y jurídica ya que es importante antes de reflexionar sobre los beneficios de orden económico de la descentralización territorial y de la integración andina, identificar si el Estado colombiano, como miembro de la CAN, y las entidades territoriales colombianas, están preparados política y jurídicamente para asumir las consecuencias

económicas por los fenómenos de organización mencionados.

La relación jurídica de los fenómenos de la integración andina y la descentralización territorial es de interdependencia ya que la descentralización territorial colombiana supone no solamente el cumplimiento de las normas propias del Derecho Interno, sino también de aquellas relacionadas con el Derecho Comunitario Andino. En este orden de ideas, el bloque de legalidad o conjunto de normas a las cuales se encuentran sometidas las decisiones y actuaciones de las autoridades internas se amplía en el sentido de incluir reglas y principios provenientes de la normativa comunitaria.

Ahora bien, de conformidad con los insumos obtenidos para elaborar la tesis doctoral se pudo constatar que la adecuada relación entre los fenómenos de la descentralización territorial e integración andina arroja beneficios que vale la pena hacer evidentes. En este sentido, para el proceso andino de integración, la descentralización territorial colombiana es de supremo interés entre otros aspectos por la participación ciudadana que ésta supone, dada la deslegitimización del proceso andino de integración. También es de interés por la autonomía de las entidades territoriales, pregonada por la descentralización territorial, lo cual facilita la gestión de las competencias de la CAN concurrentes con las de las entidades territoriales descentralizadas. De otro lado, el sistema de planeación propio del Estado colombiano y de las entidades territoriales, es de relevancia para la CAN; ya que para la citada organización internacional, la planeación es un factor que le permite convertirla en una verdadera política de Estado. La naturaleza jurídica o la razón de ser de los departamentos es herramienta de relevancia para el cumplimiento de las funciones asignadas a la CAN, atendiendo a que éstos gestionan la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su propio territorio; convirtiéndose de esta manera en los intermediarios entre los municipios y la nación frente al desarrollo adecuado de las competencias asignadas.

Pero si bien para la CAN es de interés la descentralización territorial, a ésta última también la CAN le beneficia, porque la integración andina es una herramienta de gobernabilidad a disposición de los Países miembros; entre otras razones porque atendiendo a su razón de ser, ayuda a regular desde una perspectiva supranacional la adecuada prestación de algunos de los servicios públicos asignados a las entidades descentralizadas territorialmente, como medio ambiente, educación, turismo, salud y transporte; lo cual permite al Estado cumplir de mejor manera su labor de regular la citada prestación. Adicionalmente, dicha integración, coadyuva a acoplar la institucionalidad de las entidades descentralizadas territorialmente frente al fenómeno de la

globalización; y a la vez concentrar la actividad como Estado Nacional, lo cual hace que puedan cumplirse las tareas públicas nacionales más eficientemente. De otro lado, es importante anotar que atendiendo a que el proceso de integración andino pretende garantizar la participación de la ciudadanía a través de la elección directa de parlamentarios andinos y a través de algunos Consejos o Comités Andinos, es procedente afirmar que dicho proceso promueve la democracia no solo desde el plano supranacional sino también nacional.

Ahora bien, la adecuada relación entre descentralización territorial y CAN, supone presupuestos de orden político y jurídico. En este sentido, como condiciones de orden de político encontramos los siguientes: La voluntad política de los Estados que conforman la CAN de promover y fortalecer el proceso andino de integración y como consecuencia de ello, la voluntad política de una verdadera cesión de ejercicio de soberanía por parte del Estado colombiano a la CAN; la legitimidad del proceso andino de integración; la coordinación de la institucionalidad que conforma a la CAN; la autonomía en el ejercicio de las funciones de los Órganos Comunitarios; la articulación entre el plan de desarrollo del Estado colombiano y las políticas del proceso andino de integración; la tipificación de que el proceso andino de integración se constituya en una política de Estado; el fortalecimiento de la democracia en las entidades territoriales descentralizadas; una política clara del gobierno en lo relacionado a la descentralización territorial; la promoción del papel de las entidades territoriales descentralizadas en el marco internacional; la creación en la estructura orgánica de las entidades descentralizadas territorialmente de instituciones que permitan el avance del proceso andino de integración lo cual supone la profesionalización de los servidores públicos que prestan sus servicios en la administración pública descentralizada territorialmente; la existencia de una entidad de alto nivel responsable de la formulación y seguimiento de las políticas en la descentralización territorial; el evitar las marcadas disparidades regionales en la atención de los servicios entre las entidades territoriales y la eficiencia en los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales.

Como condiciones de orden de jurídico necesarias para articular la descentralización territorial con la CAN, es necesario mencionar: La configuración de una comunidad de Derecho, esto es que la CAN sea expresión paralela a la de "Estado de Derecho" propia de los Estados miembros; la legalización de propuestas de armonización legislativa al interior de la CAN; la claridad de competencias asignadas al proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial; la atribución o cesión del ejercicio de competencias soberanas por mandato constitucional; la primacía del derecho comunitario y su exclusión del ámbito de controles constitucionales o contenciosos administrativos; la aplicación directa en el ámbito interno de la

normativa comunitaria; la existencia de necesidades locales compatibles con las competencias de la CAN; la existencia de control de tutela por parte del poder central que suponga un grado de autonomía suficiente para el actuar de las entidades descentralizadas territorialmente en dicha Organización Internacional.

El segundo objetivo específico del trabajo de investigación es determinar el papel de los protagonistas de la relación integración andina y descentralización territorial; para lo cual, se considera que los principales protagonistas de la citada relación son los que a continuación se proceden a enunciar: En primer lugar se encuentra al Gobierno Nacional, cuya función principal es liderar el proceso andino de integración como un sistema que supera la simple cooperación internacional. En este sentido, atendiendo a que en la actualidad el concepto clásico de soberanía esta siendo objeto de fuertes cuestionamientos, el Gobierno Nacional debe comprender y asumir el compromiso del proceso andino de integración asimilándolo a un proceso de cooperación de soberanías con los demás Estados miembros; y como consecuencia de ello, fortalecer el concepto de soberanía supranacional; lo cual supone por parte de éste, la promoción de una cultura política de integración; permitir el fortalecimiento gradual de la autonomía de las entidades territoriales y de la autonomía de las competencias de la CAN. De otro lado, es necesario que el gobierno colombiano configure un catálogo claro y expreso de competencias a la CAN; intentando tipificar las competencias de la CAN en el marco de competencias exclusivas y compartidas.

Otro protagonista de la relación integración andina y descentralización territorial es el legislativo colombiano, cuyo papel se circunscribe fundamentalmente a dos (2) aspectos: En primera lugar, articular normativamente las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con las competencias propias del proceso andino de integración. Dicha tarea supone una verdadera voluntad política por parte del Congreso de la Republica y a la vez una adecuada coordinación de funciones entre la Comisión Andina y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con el Congreso colombiano. En segundo lugar es indispensable la coordinación de funciones entre el Parlamento Andino y el Legislativo colombiano en el trabajo de promulgación de la normativa andina y del Derecho Interno.

Las entidades territoriales son el tercer protagonista de la relación entre la descentralización territorial y la CAN, y cuyo papel fundamental es iniciar el proceso de contextualizarse en el ámbito internacional regional andino, lo cual supone la articulación de sus planes de desarrollo con la gestión propia de la CAN; y su

participación en el proceso de expedición de las Decisiones y Resoluciones de la CAN, que afecten sus competencias.

El tercer protagonista de la relación integración andina y descentralización territorial es la CAN, cuyo papel fundamental es promover la importancia y el ejercicio de los intereses comunitarios; fortalecer la legitimidad del proceso andino; promover la armonización legislativa en las temáticas competenciales de la CAN y la descentralización territorial. Otra función de importancia de la CAN es la articulación de los Órganos e Instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI) a través de la función de control político del Parlamento Andino.

El Sistema Andino de Integración o SAI es el cuarto protagonista de la relación integración andina y descentralización territorial, fundamentalmente, a través de entidades como los Consejos Andinos de Presidentes y de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino, el Consejo Andino Empresarial, la CAF, el FLAR, el Convenio Hipólito Hunanue y el Convenio Andrés Bello. El papel de los citados Órganos e Instituciones es el apoyar de conformidad con sus competencias en el avance del proceso andino de integración a través de la descentralización territorial, ello supone en primera instancia, la colaboración intracomunitaria entre los mencionados órganos e instituciones y como consecuencia de ello, la garantía de principios que orienten el funcionamiento y las relaciones de coordinación de los órganos e instituciones andinas; como los de unidad, autonomía e independencia, atribución de competencias y equilibrio.

Los órganos e instituciones del SAI que evidencian mayor influencia en la relación descentralización territorial e integración andina son el Consejo Presidencial Andino, quien determina las políticas necesarias para que las entidades descentralizadas territorialmente puedan ser parte del proceso andino de integración; ello supone una verdadera voluntad política del Jefe de Estado. Para lo anterior, es indispensable el buen direccionamiento por parte del presidente de la república de Colombia a los ministros sectoriales que gestionan competencias conexas de las entidades descentralizadas territorialmente y la CAN; esto es en competencias como el medio ambiente, la educación, el transporte, la salud y el turismo. En este sentido, se considera que el presidente de la república debe crear canales de comunicación directa con los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Protección Social, Medio Ambiente, Transporte, Comercio, Industria y Turismo y Educación, en aras de contextualizar en el marco de la supranacionalidad andina las competencias anteriormente mencionadas. Otro órgano del SAI de influencia en la relación descentralización territorial e integración andina es el Consejo

Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, quien es el encargado de ejecutar las políticas necesarias para que las entidades descentralizadas territorialmente puedan ser parte del proceso andino de integración; y cuyo papel en la referida temática, debe ser exclusivamente político y diplomático. Otro órgano del SAI de influencia en la relación descentralización territorial e integración andina es la Comisión de la Comunidad Andina, ya que ésta es la encargada de formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; su importancia en la relación mencionada debe ser en el marco de la supranacionalidad; ello permite absoluta independencia no sólo de los Estados miembros e intereses privados de los mismos, sino también respecto de las otras instituciones comunitarias.

En concordancia con lo dispuesto en el párrafo anterior otro órgano del SAI de influencia en la relación descentralización territorial e integración andina, es el Parlamento Andino, ya que éste permite democratizar y legitimizar al proceso andino de integración, y como consecuencia de ello, a la descentralización territorial. La importancia de dicho Órgano en la citada relación es de relevancia; ya que además de democratizar y legitimizar a la CAN, es quien adelanta el control político a los órganos e instituciones que conforman el SAI, gestiona relaciones de coordinación con el Congreso colombiano; y proyecta propuestas de armonización legislativa al interior de la CAN, en temáticas propias de la descentralización territorial colombiana.

El Consejo Consultivo Empresarial, es otro órgano del SAI de influencia en la relación descentralización territorial e integración andina, ya que en este se pueden proponer iniciativas ante la CAN en temáticas de orden económico conexas con las competencias descentralizadas entre la CAN y las entidades territoriales descentralizadas, como el transporte y el turismo. El Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, es otro órgano del SAI de influencia en la relación descentralización territorial e integración andina, ya que permite articular los intereses políticos, económicos y sociales de las entidades territoriales indígenas del Estado colombiano en el marco de la CAN.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), es otro órgano del SAI de influencia en la relación descentralización territorial e integración andina, ya que es una Institución que puede financiar proyectos de entidades territoriales a ejecutarse desde la perspectiva supranacional andina. En compañía con la CAF, encontramos al Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR), quien al igual que la CAF, en el marco de la descentralización territorial, es una Institución que puede financiar proyectos de entidades territoriales a ejecutarse desde una perspectiva supranacional andina, aspecto que permite promover la paradiplomacia y la cooperación

descentralizada, principalmente en los municipios y los departamentos.

Los Convenios Andrés Bello e Hipólito Unane, son instituciones del SAI de importancia para la relación integración andina y descentralización territorial. Son instituciones intergubernamentales creadas con el objetivo de complementar los esfuerzos integracionistas en diferentes sectores, como la salud y la educación, que en nuestro criterio son de importancia para la descentralización territorial. La Universidad Simón Bolívar, es un órgano de suprema relevancia para la consolidación de la relación integración andina y descentralización territorial, ya que es en dicha Universidad en donde se gestiona fundamentalmente los estudios de pos grado en la temática propia de la integración andina; y como consecuencia de ello, es quien promueve académicamente a la CAN, promoviendo de esta manera la legitimidad del proceso andino de integración.

La Secretaría General de la CAN, es otro órgano de importancia en la relación integración andina y descentralización territorial como quiera que la misma es la encargada de administrar el proceso de integración subregional y porque ésta ha sido dotada de amplias atribuciones para intervenir en la elaboración de propuestas normativas frente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o a la Comisión. Para efectos de la descentralización territorial colombiana, dicho papel es de relevancia. Lo anterior en razón a que por la iniciativa legislativa que tiene dicho Órgano, puede proponer regularizar aspectos propios de la citada temática.

El tercer objetivo específico del trabajo de investigación es contextualizar el traslado de competencias propias del proceso andino de integración y de la descentralización territorial; para lo cual es importante resaltar que el traslado de competencias en el proceso andino de integración y en la descentralización territorial es una cuestión de grado. Dicho aspecto obedece a que la descentralización territorial al igual que el proceso andino de integración evidencian una connotación política en su desarrollo. Lo dispuesto anteriormente permite afirmar que no podemos aludir a conceptos de descentralización territorial o de integración que se reduzcan única y exclusivamente a funciones constitucionales y legislativas; ya que dichos sistemas de organización suponen un plus político que pretende garantizar el cumplimiento de las tareas asignadas al Estado e incide en la organización del poder público en tanto busca el reparto de poder entre las autoridades comunitarias, nacionales y territoriales.

Las características intrínsecas de la integración andina y de la descentralización en modo alguno son similares,

ello se evidencia fundamentalmente en que las competencias de la CAN y de las entidades descentralizadas territorialmente han sido asignadas mediante ley; en que ambos sistemas de organización deben operar en el marco de Estados democráticos; en la preponderancia de la rama ejecutiva del poder público, a través del Gobierno central como el agente principal y determinante de los citados procesos. La similitud también se observa por el traslado del ejercicio de competencias estatales en aquellas materias propias de la integración o de la descentralización territorial. También se corrobora frente al sistema de organización centralizado y descentralizado al interior de ambos fenómenos; y frente a su funcionamiento en el marco de la garantía de la tridivisión del poder; pero la similitud mas evidente entre ambos fenómenos está en la gestión concurrente de algunas competencias, ya que sectores como el transporte, la educación, la salud, el medio ambiente y el turismo, son gestionados tanto por la CAN como por la descentralización territorial colombiana. Lo dispuesto anteriormente permite afirmar que es viable la combinación de los conceptos integración andina y descentralización territorial; dicha circunstancia, tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales, favoreciendo de esta manera la flexibilidad, la autonomía y la cooperación sin desconocer el papel del Estado central en la coordinación de los entes de decisión para la implementación de las políticas públicas que demande la articulación de la CAN con la descentralización territorial colombiana.

A pesar de las similitudes entre los fenómenos de la descentralización territorial y el proceso andino de integración, mencionadas anteriormente, existen algunas diferencias sobre el particular. La principal se circunscribe al hecho de que el traslado de competencias en la CAN se asemeja a una delegación de funciones, aspecto que no se presenta en el traslado de competencias por descentralización territorial, ya que en este último se evidencia el traslado de la titularidad de la competencia al respectivo ente, circunstancia que no se presenta en la CAN, porque en ella no hay transferencia de la titularidad de competencias, sino de su ejercicio en forma limitada; de lo contrario en modo alguno, se estaría menoscabando los postulados básicos de lo que constituye la soberanía estatal. Otras diferencias a los fenómenos de la descentralización territorial e integración andina se encuentran en los controles internos a ambos sistemas de organización, ya que la descentralización territorial supone un control de tutela y la CAN supone controles de univocidad propios de cualquier proceso de integración. Para el efecto, es importante no olvidar que en el marco del proceso andino de integración, la mera pertenencia al SAI impone la obligación de actuar de acuerdo al objetivo único de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena; dicha obligación es coordinada y vigilada por los órganos principales del SAI, esto es, por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo Andino de Presidentes y la Secretaria General de la CAN. Ello quiere decir que el SAI debe integrar una unidad

de acción coherente que respete y de cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Derecho Andino. Por tanto, todos y cada uno de los órganos e instituciones andinos deben ajustar su funcionamiento a pautas de conducta que tiendan de forma unitaria a la consecución de los objetivos comunitarios. Lo anterior no es mas que el principio de unidad, el cual impone y permite garantizar un funcionamiento institucional coherente y centrifugo, en el que la actuación de los distintos órganos se oriente en una misma dirección, evitando la dispersión institucional.

El cuarto objetivo específico del trabajo de investigación es establecer las causas que obstaculizan y que fortalecen el proceso andino de integración en el marco de la descentralización administrativa territorial colombiana; y al respecto, con relación a dichos obstáculos, es importante anotar que éstos no son de orden económico, sino políticos y jurídicos; entre ellos se encuentran, el hecho de que el proceso andino de integración sea liderado mediante políticas de gobierno, y como consecuencia de ello, la escasa voluntad política del Estado colombiano de promover y fortalecer el proceso andino de integración, ello se evidencia por la ausencia de interés del Gobierno nacional de articular las competencias andinas y las competencias de las entidades territoriales descentralizadas. Otros obstáculos se evidencian con el desconocimiento del principio de autonomía e independencia que debe orientar el marco institucional de la CAN; en la ausencia de legitimidad del proceso andino de integración; en la inexistencia de competencias exclusivas y compartidas en el marco de las competencias concurrentes entre la CAN y la descentralización territorial; en la desinstitucionalización de los órganos e instituciones que conforman el SAI; en la desarticulación entre el contenido del plan nacional de desarrollo y las políticas del proceso andino de integración; en el presidencialismo; en la ausencia de importancia de las relaciones internacionales en el marco de las competencias descentralizadas; en la inexistencia de espacios de coordinación institucionalizados entre la Nación y los departamentos, y entre estos últimos y los municipios; en el excesivo control de tutela a las entidades territoriales descentralizadas lo cual afecta la autonomía de las mismas y como consecuencia de ello, la omisión de participación de éstas en el contexto internacional; en la ausencia de infraestructura orgánica en las entidades territoriales descentralizadas en el marco del proceso andino de integración; en la deficiencia de los sistemas de información de las entidades territoriales; en la ausencia de claridad de las competencias territoriales; y en la ineficacia del departamento como órgano coordinador y planeador.

A pesar de los referidos obstáculos, es pertinente preguntarse cuales son las fortalezas que a la fecha se evidencian en la relación integración andina y descentralización territorial; y al respecto es importante anotar

que a pesar de la crisis de la CAN, durante sus casi cincuenta (50) años de vigencia ha desarrollado la configuración de un ordenamiento jurídico supranacional, esto es, un Derecho en el que se produce la pérdida de la capacidad reguladora de la "ley" y en el que se evidencia la convivencia y superposición de ordenamientos concurrentes y que pretende, entre otros aspectos, regular competencias conexas entre la CAN y la descentralización territorial colombiana. En otras palabras, a pesar de los obstáculos mencionados, el proceso andino de integración ha gestionado desde el marco supranacional, competencias que son concurrentes con la descentralización territorial colombiana, como medio ambiente, salud, transporte, educación y turismo. La existencia de órganos e instituciones al interior de la CAN cuyas funciones evidencian relación con algunas competencias propias de las entidades descentralizadas territorialmente, es sin lugar a dudas otra fortaleza. El fortalecimiento de su legitimidad a través de la inclusión de la sociedad civil en el proceso de integración subregional andino en tres ejes fundamentales, es de relevancia: El primer eje se ha proyectado mediante la labor de los Consejos Andinos Consultivo Empresarial y Laboral. El segundo eje esta compuesto por la participación de actores no gubernamentales en la definición de algunos programas como: La estrategia regional de la biodiversidad, el Plan Integrado de Desarrollo Social, la Estrategia Andina para la prevención y Atención de Desastres, entre otras. El último gran campo de trabajo son las instancias consultivas, como la Mesa de Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas, la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la defensa de los derechos del consumidor y el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales y la elección directa de Parlamentarios Andinos. Una importante fortaleza que se constituye en avance del proceso de integración andino en la descentralización territorial colombiana se encuentra en la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, el cual fue creado mediante la Decisión 585 como institución consultiva del SAI, orientado a impulsar acciones para fortalecer las ciudades como actores de la integración. Si se quisiera sintetizar el papel del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, se puede afirmar que éste debe cumplir la ardua tarea de coordinar e intentar articular las experiencias generadas en el ámbito municipal y el comunitario. La importancia de dicho Consejo es de relevancia para la CAN, ya que con éste, dicha Organización Internacional acerca a los pobladores locales; circunstancia que permite que el proceso andino de integración sea adoptado por los municipios, lo cual contribuye a la legitimidad de dicho proceso y a que los gobiernos locales involucren en sus agendas al proceso andino de integración. Otra fortaleza y avance coyuntural del proceso de integración andino frente a la descentralización andina es la creación de la Red Andina de Ciudades, con el propósito de contribuir, desde la perspectiva de las sociedades locales, a generar o fortalecer la competitividad en la Subregión y la participación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones. La creación del Consejo Consultivo de los Pueblos

Indígenas de la CAN, es otro avance importante; éste es instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración y tiene el cometido de participar en el proceso de integración emitiendo opinión y recomendación sobre el proceso por iniciativa propia o a requerimiento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión Andina o la Secretaría General. La creación del citado Consejo obedeció a la diversidad cultural de la CAN, que se refleja, entre otros aspectos, por la multiplicidad de Pueblos Indígenas que la habitan. El sistema de Información de Estadísticas, es otro avance y fortaleza del proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial. En este orden de ideas, se puede observar que en el marco del turismo, transporte y medio ambiente existe sistemas de información estadísticos que pretenden ayudar a los órganos e instituciones de la CAN para el adecuado fundamento en la toma de sus Decisiones. Otro avance de la CAN en aras de consolidar la relación integración andina y descentralización territorial se evidencia en la existencia de una política comunitaria que impulsa el desarrollo y la integración fronteriza de manera conjunta y coordinada, para el efecto, por medio de la Decisión 459 se creó la política comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de Integración subregional y regional. El objetivo fundamental de esta política es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los países de la CAN.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es pertinente preguntarse cuáles son las fortalezas de la descentralización territorial colombiana en el marco de la integración andina. Para el efecto, la descentralización territorial ha evidenciado como principales fortalezas la elección popular de alcaldes, gobernadores y miembros de consejos municipales y asambleas departamentales; la protección de los derechos constitucionales de los grupos indígenas colombianos a través de las respectivas acciones constitucionales; la viabilidad jurídica de que los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas puedan adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de Colombia; la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial en la ley orgánica de ordenamiento territorial es otro de los avances de importancia de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración. Dicha Comisión se constituye en órgano asesor ante el Gobierno Nacional y el congreso de la Republica en el seguimiento del proceso de descentralización; la configuración de una estructura orgánica destinada específicamente para atender competencias descentralizadas territorialmente como educación, medio ambiente, salud, turismo y transporte, es en definitiva un avance

coyuntural de la descentralización territorial colombiana para la integración andina.

El quinto objetivo específico del trabajo de investigación es el desarrollo de propuestas para que se consolide la relación entre la CAN y la descentralización territorial colombiana; y en este sentido, como primera propuesta es fundamental que la integración andina se tipifique como política de Estado. Es indispensable que la integración andina deje de ser una política de gobierno y se transforme en una política de Estado. Adicionalmente, es pertinente que el proceso andino de integración forme parte de la planeación nacional del Estado colombiano y a la vez, es indispensable la correlación de funciones entre el Parlamento Andino y los órganos legislativos de los países miembros. Dicha correlación supone Decisiones acordadas entre el mencionado Órgano y los Legislativos de los Estados andinos, que produzcan impacto al interior de los países miembros, esto es, que no se circunscriban a simples sugerencias o recomendaciones. Lo dispuesto anteriormente implica promover los Foros de Presidentes de los Poderes Legislativos del Área Andina (FOPREL) como un espacio de diálogo y cooperación parlamentaria y como un mecanismo de acercamiento de los legislativos de los Estados miembros al proceso de integración andino.

Ahora bien, es indispensable el fortalecimiento de la legitimidad del proceso andino de integración, ello supone, fortalecer la cohesión política o la fuerza que mantiene dentro de la Comunidad, en igualdad de condiciones a los Estados miembros y a los ciudadanos que pertenecen a ella; la consolidación de la elección directa de Parlamentarios Andinos; la concientización de la necesidad de la integración andina a través de la educación; la consolidación de la ciudadanía andina; y la promoción y fortalecimiento al mecanismo de participación del cabildo abierto.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es necesario que la descentralización territorial entienda al proceso andino de integración como un proceso que afecta ámbitos políticos y jurídicos y no solamente económicos; ello implica el fortalecimiento de la gobernanza multinivel; entendida como una nueva forma de gobernar más cooperativa, en la que actores públicos y privados participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas en los ámbitos supranacional, nacional y subnacional. En esta visión de gobernanza se entremezclan diferentes actores, caracterizados por una interdependencia mutua, donde la participación política de los mismos cobra un carácter relevante que genera un replanteamiento de las políticas públicas. En este orden de ideas, lo realmente importante es lograr coordinar la integración de las entidades territoriales o las estructuras subestatales con la CAN y como consecuencia de ello lograr la participación de las

entidades territoriales en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas andinas. De otro lado, la integración andina debe implicar por parte de los países miembros el reconocimiento de la existencia de intereses comunes, lo cual permite mas fácilmente a los países miembros subordinar sus intereses nacionales, frente a los intereses comunitarios.

Se considera necesario que la estructura institucional de la CAN se transforme de una organización gubernamental a una supranacional. Lo anterior, principalmente, por la concentración de poder de liderazgo de la integración andina por parte de los Consejos Andinos de Presidentes y de Ministros de Relaciones Exteriores. Adicionalmente es importante no descuidar el papel de los entes dedicados al control jurídico y político de la CAN, como el que debe ejercer el Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento Andino; y crear los instrumentos necesarios para evitar la “desinstitucionalización” de la estructura orgánica de la CAN. Ahora bien, es necesaria la cooperación entre la autoridad central y las distintas autoridades territoriales en aras de evitar que el gobierno central corra el riesgo de dejar sin aplicación normativa del derecho comunitario y, como consecuencia de ello, la posibilidad de incurrir en responsabilidad internacional por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas, sin poder justificar su infracción. Es necesario resaltar la importancia de la paradiplomacia, como posibilidad que tienen las entidades territoriales de actuar en la esfera internacional, cuyo fin último es la promoción del desarrollo local. Otra situación a tener en cuenta es el fortalecimiento de la capacidad técnica de los entes territoriales que en adelante adquirieran funciones conexas entre descentralización territorial e integración andina. En este sentido, es importante que las entidades territoriales puedan contar con un equipo técnico que sea permanente y facilite una continuidad en la gestión internacional, un equipo encargado de realizar el seguimiento de aquellos programas internacionales – andinos en los que se haya involucrado la entidad territorial respectiva. Es importante destacar que la formación profesional de los recursos humanos es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar las entidades territoriales a la hora de relacionarse institucionalmente con organismos internacionales. Adicionalmente, es necesario crear técnicas genéricas de intervención y protección por parte de la CAN en el marco de la descentralización territorial colombiana; ello supone la evaluación permanente y obligatoria de las estrategias de políticas, planes y programas. Lo anterior con la finalidad de consolidar un modelo de actuación pública en el que se puedan compartir las competencias de la CAN y de la descentralización territorial colombiana. Lo dispuesto anteriormente exige a las entidades territoriales descentralizadas un deber de actuación respetuoso con los principios generales de información mutua, cooperación y colaboración.

Para que se consolide la relación integración andina y descentralización territorial, es necesaria la existencia de un sistema de competencias definido. La descentralización territorial, como la CAN requieren de un sistema de competencias claro. Es por ello indispensable en el proceso andino de integración adoptar una matriz de competencias exclusivas, concurrentes y complementarias en cada uno de los niveles de gobierno, esto es, entre entidades territoriales y CAN. Lo anterior supone un sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado.

Desde una perspectiva jurídica; y como propuesta de avance de la integración andina en el contexto de la descentralización territorial, es necesario el inicio del proceso de elaboración de técnicas de internalización de la normativa comunitaria; esto es de mecanismos que permitan la transposición e incorporación de la norma comunitaria al ordenamiento nacional. Lo anterior supone que a partir de la introducción de una auténtica comunitarización del derecho, las instituciones competentes determinen los medios de internalización en el derecho nacional.

Otra propuesta pertinente para que avance el proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial es la legalización de una reforma institucional a la CAN. La integración andina requiere de una reforma Institucional que busque asignar más funciones y poderes a los órganos comunitarios con el fin de democratizar y articular el proceso de integración hacia adentro y hacia afuera, con la participación de la sociedad civil representada en el Parlamento Andino. El fundamento para adelantar la referenciada reforma institucional a la CAN obedece principalmente a tres aspectos: El primero, a que si bien, el Acuerdo de Cartagena regula una agrupación de integración de América Latina con una institucionalidad madura y adecuada, al menos en la forma, buena parte de esas instituciones sufren de una *capitis diminutio* y una penuria que les impide actuar. El segundo aspecto que podría fundamentar la necesidad de una reforma institucional al interior de la CAN se circunscribe en que a pesar de la existencia de un marco de acción trazado por el Acuerdo de Cartagena a través de los Órganos e Instituciones del SAI, para la correcta aplicación de políticas comunitarias en el marco de la nueva agenda multidimensional andina, estas aún no poseen un alcance realmente comunitario y en la mayoría de las ocasiones son lineamientos retóricos y dispersos. El tercer aspecto, que podría motivar la reforma institucional a la CAN, obedece a que los propósitos expresados en el Protocolo de Trujillo de 1996 al crear la CAN y de fortalecer el SAI no se han logrado cumplir, como quiera que el mismo esta desarticulado, en razón a que los órganos e instituciones que lo conforman funcionan de manera independiente, sin que exista una verdadera coordinación de competencias.

Es indispensable reformar institucionalmente a la CAN, prioritariamente, porque una de sus mayores debilidades radica en su carácter intergubernamental; lo cual se evidencia, entre otros aspectos, en el ámbito de elaboración del Derecho Comunitario Andino, el cual se encuentra concentrado fundamentalmente en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual depende directamente de los poderes ejecutivos de los países miembros. Adicionalmente, es pertinente que la referida propuesta de reforma institucional, se encamine, fundamentalmente, a otorgar mayor autonomía y poder decisorio a los órganos supranacionales o comunitarios (Parlamento Andino y Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), función que hasta el momento se encuentra en manos de los órganos intergubernamentales (Consejo Presidencial Andino, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión). Adicionalmente, se considera que dicha reforma institucional debe suponer el compromiso de los países miembros de asegurar preeminencia a los intereses comunitarios, por encima de los nacionales y gubernamentales y buscar asignar más funciones y poderes a los órganos comunitarios con el fin de democratizar y articular el proceso de integración.

La referenciada reforma debería otorgar importancia política y jurídica al Parlamento Andino, lo cual supone la asignación de los siguientes poderes al Parlamento Andino: a) Poder de deliberación, esto es, participación en la elaboración de los actos normativos emanados de la Comisión Andina o del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. b) Poder de control, esto es control político sobre la actuación de los órganos e instituciones del SAI a través de la moción de censura. c) Poder de participación en la revisión de los Tratados o Protocolos que orienten al proceso andino de integración. d) Poder en materia presupuestaria, ello implica la facultad de aprobar el presupuesto anual comunitario. e) Poder legislativo de codecisión.

En el marco de los postulados orientadores de la reforma institucional a la CAN es necesario que con respecto a las funciones del Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, éstas sean exclusivamente de carácter político y diplomático, en lo que concierne a la orientación del proceso de integración andino y a su política exterior. Ahora bien, con relación a la Comisión Andina, dicho Órgano, que hasta ahora es un órgano de carácter intergubernamental conformado por los Ministros de Industria y Comercio de cada país miembro, debe transformarse en un órgano supranacional constituido por miembros plenipotenciarios y dedicados a cumplir con la ejecución de actividades integrales en todos los ámbitos de la CAN; ello supone que la elección de los miembros plenipotenciarios y del Secretario General de la CAN, cuenten con el visto bueno del Parlamento Andino, el cual calificará la idoneidad del candidato, para que luego,

el ejecutivo de cada país pueda proceder a su nombramiento.

Ahora bien, entre las principales propuestas de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración; es perentorio precisar las competencias de las entidades territoriales que sean concurrentes con las competencias de la CAN. Es por ello indispensable adoptar una matriz de competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de los niveles de gobierno, así como una definición precisa de sus funciones. En aras de fortalecer la descentralización territorial en el marco de la CAN, y como consecuencia de ello, lograr la consolidación de la relación integración andina y descentralización territorial, es importante la creación de mecanismos formales de cooperación entre la CAN, el gobierno central y las entidades territoriales descentralizadas. Lo anterior es logable a través de un proceso de planeación coordinado entre las entidades territoriales, el Gobierno Nacional y la CAN, lo cual supone sin lugar a equívocos, disponibilidad de información y estadísticas oficiales. En concordancia con lo dispuesto anteriormente es importante, adicionalmente, reforzar el control y seguimiento administrativo a la gestión de las entidades territoriales con énfasis en el cumplimiento de metas en cuanto a coberturas, calidad y continuidad de los servicios. De otro lado, es importante la participación de los gobiernos de las entidades territoriales en el marco internacional, ello supone iniciar el proceso de contextualizar a las entidades territoriales referente a los diversos mecanismos o modalidades de internacionalización. Es importante y como otra propuesta en el tema en particular, acomodar en el marco del proceso andino de integración, la función del departamento. Ello implica atender su capacidad real, lo que en otras palabras significa asentar bien los cimientos de esta institución; ya que los departamentos deben ser evaluados en su verdadera dimensión de capacidad para generar bienes y servicios, para decidir adecuadamente lo que deben hacer, lo que no deben hacer, y cómo hacerlo.

Atendiendo al desarrollo de los objetivos específicos propuestos y de conformidad con el problema de investigación planteado, se considera que uno de los elementos por tener en cuenta en el debate de la descentralización territorial colombiana, es que éste se acompañe del proceso de integración andino; lo que se traduce en la consideración de que el desarrollo del sistema de organización administrativo descentralizado territorial se gestione de manera paralela al desarrollo del proceso andino de integración.

En aras de dar respuesta al problema de investigación, el cual se circunscribe a determinar si la descentralización territorial del Estado colombiano es obstáculo o fortaleza al proceso de integración andino, es procedente anotar que la descentralización territorial colombiana no evidencia articulación con el proceso

de integración andino, lo cual obedece, fundamentalmente, por las siguientes circunstancias: El fenómeno de la descentralización territorial no evidencia participación de las entidades territoriales descentralizadas en el proceso de elaboración del Derecho Derivado Comunitario Andino; el fenómeno de la descentralización territorial evidencia que la proyección y ejecución de los planes de desarrollo de las entidades territoriales descentralizadas no están en contexto con los objetivos del proceso andino de integración; Inexistencia de instrumentos para planificar y coordinar las competencias de la CAN y de las entidades territoriales descentralizadas. Lo anterior a pesar de que si bien el proceso andino de integración es manifestación propia de las competencias que se enmarcan en las relaciones internacionales del Estado colombiano, cuya coordinación y dirección no es de las entidades descentralizadas territorialmente sino del Gobierno nacional; a las entidades descentralizadas territorialmente no les queda otra opción que la de adoptar las medidas necesarias para garantizar la ejecución del Derecho Comunitario Andino.

Si bien la Constitución Política de 1991 creo toda una serie de competencias del nivel nacional hacia el nivel local con el objetivo de procurar al Estado niveles útiles de prestación de servicios públicos e igualmente para consolidar un espacio local legítimo en el que estos se desarrollen; se observa que dicho espacio local no esta articulado con el proceso andino de integración; generando como consecuencia que las entidades territoriales descentralizadas colombianas no ofrezcan una verdadera complementariedad, coordinación con la gestión propia de la CAN. Dicho aspecto, nos permite anotar que la fijación de las competencias de la CAN en el marco de la descentralización territorial colombiana, así como la distribución de las mismas es un objetivo largamente perseguido y no logrado hasta ahora; y que podría lograrse en la medida en que se evidencie una articulación adecuada de las competencias descentralizadas territorialmente y supranacionales andinas.

Al analizar las competencias de las entidades territoriales descentralizadas y las de la CAN, se puede constatar que existen competencias concurrentes entre los citados fenómenos; entre ellas encontramos competencias relacionadas con la educación; el turismo, el transporte, medio ambiente, agua y salud. Dichas competencias han evidenciado algunos avances en aras de consolidar la relación integración andina y descentralización territorial, en este sentido, estos sectores ostentan de un ordenamiento jurídico supranacional andino, en algunos sectores mas acucioso que en otros. A pesar de lo anterior, se presentan mas obstáculos que avances en el ámbito concurrential de la CAN y de la descentralización territorial colombiana. El principal obstáculo es la ausencia de articulación de dichos sectores en el marco de la relación integración andina y descentralización territorial. Lo anterior permite afirmar que la integración andina no funciona adecuadamente en el marco de la

descentralización territorial colombiana. Si bien existen avances de la integración andina y de la descentralización territorial en aras de cumplir las finalidades por las cuales fueron creados; dichos avances se han gestionado sin una verdadera articulación de los citados sistemas de organización. Lo anterior a pesar de que con la vigencia de la Constitución de 1991, se desarrolló un escenario de modernización del Estado, de apertura, de internacionalización y liberalización de la economía, que ineludiblemente le imprime a la Administración la necesidad de readaptarse a las exigencias de la globalización.

La descentralización territorial colombiana ha dado pie a la búsqueda de cierta coordinación y cooperación entre el gobierno central y las entidades territoriales, y la CAN también ha dado pie a cierta coordinación y cooperación entre los órganos principales de dicha Organización Internacional y los Estados miembros; sin embargo a la fecha no se evidencia verdadera coordinación entre la gestión propia del proceso andino de integración y la descentralización territorial. Lo anterior a pesar de que la descentralización territorial colombiana y la integración andina son conceptos que se complementan, y como consecuencia de ello, deberían funcionar de manera coordinada.

En razón a la ausencia de articulación entre los fenómenos de la descentralización territorial y la integración andina, resulta procedente afirmar que la descentralización territorial no es factor de avance o de obstáculo al proceso de integración andino. Para el efecto, a la descentralización territorial le ha quedado grande contextualizarse con el proceso de integración andino porque no ha logrado estructurar y poner en marcha una política pública que identifique y solucione sus obstáculos, que mida la importancia y consecuencias de su problemática, así como las de las decisiones que pretenda tomar, que adopte las medidas necesarias para alcanzar los propósitos fijados, evalúe sus resultados, les introduzca periódicamente los ajustes y rectificaciones que demande, y le dé los nuevos desarrollos que exijan su consolidación y mejoramiento.

La respuesta al problema de investigación de la Tesis Doctoral está fundamentada bajo la perspectiva de un enfoque o método general de investigación cualitativo, ya que dicha respuesta fue construida a partir de elaboraciones teóricas conceptuales. Ello implica que fue la Doctrina fundamentalmente quien permitió la conclusión definitiva al trabajo de investigación. En todo caso es importante anotar que además de la Doctrina, la conclusión final de la Tesis Doctoral también se corroboró con entrevistas hechas a algunos funcionarios del Parlamento Andino, y que se utilizaron como fuentes primarias de la investigación, el Derecho Originario Comunitario; las Decisiones y Resoluciones de la CAN cuyo contenido estaba en conexidad con la temática de la

investigación; la ley nacional y la Carta Política. La forma de acreditar la conclusión final al trabajo de investigación obedece a que la comprobación o constatación con hechos jurídicos o socio jurídicos del desarrollo teórico de la Tesis Doctoral, es difícil (por no decir imposibles) de corroborar. Lo anterior porque tal y como se informó en la respuesta definitiva al problema de investigación; al no existir en la actualidad conexión frente a los fenómenos de descentralización territorial e integración andina; resulta realmente imposible determinar los avances y obstáculos en las temáticas de educación, salud, medio ambiente, agua potable, turismo y transporte, como competencias concurrentes entre descentralización territorial e integración andina.

REFERENCIAS

- Abal J. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: Mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44.
- Acosta J. (2004). Tiempo de las Regiones en la Comunidad Andina. De las Buenas Intenciones a la Acción en *El Futuro de la Integración Andina*, Coordinador: Miguel Eduardo Cárdenas. Bogotá, Colombia.: Fondo Editorial Cerec.
- Agencia Nacional de Infraestructura. (2014). *Misión y Visión de la Agencia Nacional de Infraestructura*. Documento extraído el 27 de agosto de 2014 de <http://ani.gov.co/quienes-somos/mision-y-vision#sthash.na2nxDjZ.dpuf>.
- Agencia presidencial de cooperación internacional en Colombia. (2014). *Cooperación Descentralizada*. Documento extraído el 3 de julio de 2014 de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=198#&panel1-1>.
- Agudelo L. (2011). El principio de precaución ambiental en la Sentencia C- 595 de 2010 de la Corte Constitucional en *Revista Verba Iuris* Año 16 – No. 26. Bogotá, Colombia. Universidad Libre.
- Agudelo C & Otros. (2011). Sistema de Salud en Colombia: 20 años de logros y problemas en *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Revista No. 16(6):2817-2828, 2011.
- Aguilar A. (1989). Las Bases del Ordenamiento Territorial. Algunas Evidencias de la Experiencia Cubana en *Revista Geográfica* No. 109.
- Aguirre Z. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico? en Aldecoa, F., y Keating, M. (dirs.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.*: Marcial Pons- Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, España.
- Ahumada J. (2002). *Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática*. Santiago de Chile, Chile.: LIDER.
- Alcívar O. (2013). Las autonomías: una descentralización Profunda. Quito Ecuador.: Universidad Andina Simón Bolívar
- Alcoceba M. (2008). La Reorientación Estatalista 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>.
- Alguacil J. (2005). *La Emergencia de la Participación Ciudadana en el Contexto de la Globalización: Hacia una Estrategia Relacional en el Gobierno de la Ciudad*. Documento extraído el 5 de febrero de 2012 de <http://vlex.com/vid/321438>
- Alvarado E. (2013). Se busca modelo de integración regional. ¿Unión Europea o Unasur? *En política crítica – revista digital*. Documento extraído el 3 de julio de 2014 de <http://politicacritica.com/2013/06/03/se-busca-modelo-de-integracion-regional-union-europea-o-unasur/>

Álvarez Ch & Peyrani J. (2011). *Los Caminos de la Integración*. Buenos Aires, Argentina.: Cepes.

Álvarez G. (2008). Alcance de la autonomía en la prestación del servicio público de educación preescolar, primaria, secundaria y media. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional la Realidad de la Autonomía Territorial. Experiencias Comparadas*, 4 de septiembre de 2008. Bogotá, Colombia.

Alzugaray C & Michoacán M. (2002). *Nuevo regionalismo e integración regional en América latina y el Caribe, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Ciudad de México, México.: Universidad del País Vasco.

Amar J & Echeverría J. (2008). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas* - Núm. 29, Junio 2008. Documento Extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/51364864>

Amezcu L. (2008). Algunas Consideraciones Generales sobre la Aplicación del Derecho Comunitario en España. *Revista Electrónica de Derecho Procesal – Num 2-2008*, Diciembre de 2008. Documento extraído el 2 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/197651553>

Amezquita P & Contreras J & Pardo M. (1977). *La comunidad educativa frente al neoliberalismo*. Bogotá, Colombia.: Centro de estudios por la nueva cultura.

Aranciba G. (2009). *Integración y supranacionalidad: soberanía y derecho comunitario en los países andinos*. Perú, Lima.: Secretaría General de la CAN y Programa de Cooperación Andina a Bolivia / PCAB.

Arango J. (2007). La soberanía: su razón y sus fundamentos hoy en *Revista Ratio Juris* - Núm. 5, Diciembre 2007. Documento Extraído el 24 de enero de 2013 de <http://vlex.com/vid/52107213>

Arce K. (2010). La integración andina a partir de la sociedad civil: visiones en pugna en un escenario globalizado en *Revista Diálogos de la Comunicación* N°79, Enero – Junio 2010, Bogotá, Colombia

Arias C & Ospina L & Duque J. (2000). Reflexión en torno al futuro de los departamentos en el actual ordenamiento territorial en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas* - Núm. 13, Junio 2000. Documento Extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/51576899>

Arroyave R. (2010). Los recortes a las transferencias y la financiación de la Educación pública, en *Educación y Cultura, Revista del Centro de estudios e investigaciones docentes CEID*, No 70, Bogotá, Colombia.

Ayala E. (2007). *Enseñanza de Integración en los Países Andinos*. Quito, Ecuador.: Corporación Editora Nacional.

Balassa J. (1964). *Teoría de la Integración Económica*. Ciudad de México, México.: Uteha.

Banco Mundial. (2011). *Gasto público en educación. Informe anual 2011*. Documento extraído el 2 de febrero de 2012 de www.datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.

Barrera A. (2007). El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 210, julio-agosto de 2007, ISSN: 0251-3552

- Barreto A. (2010). El proyecto constitucional de la administración del gobierno colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX en *Revista Pensamiento Jurídico*, No. 28, mayo-agosto. Bogotá, Colombia.
- Barros Ch. (1989). Atribuciones del Parlamento Andino como Órgano Principal del Acuerdo de Cartagena y Orientador del Proceso de Integración Subregional. *Revista Integración Latinoamericana* (junio-julio). Buenos Aires, Argentina.
- Bauman Z. (1999). *La globalización: Consecuencias Humanas*. Sección de obras de Sociología. Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica.
- Bayon J. (2007). Ciudadanía, Soberanía y Democracia en el Proceso de Integración Europea. *Anuario de Filosofía del Derecho* Num XXIV enero. Universidad Autónoma de Madrid. Extraído el 3 de octubre de 2010 de <http://vlex.com/vid/42886186>
- Becker A & Castro C & Cárdenas M. (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá, Colombia.: GTZ-FESCOL
- Begg I & Mayes D. (1991). Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992, Comunidades Europeas - Parlamento Europeo.: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, Serie Política regional y transporte, N° 19, Luxemburgo.
- Berberoff D. (2005). *Incertidumbre científica y riesgo: cinco ideas –fuerza a propósito del principio de precaución en el principio de precaución y su proyección en el Derecho Administrativo español*. Madrid, España.: Consejo General del Poder Judicial
- Bermúdez C. (2011). Mercosur y Unasur: Una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI en *Revista Análisis Político*, ISSN 0121-4705, vol.24, No.72, Aug. 2011. Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.
- Bernal D. (2011). La regulación del turismo. Un asomo socio – jurídico de los integrantes del sector en *Revista Principia Iuris*, No. 15, 2011- 1.
- Betancur L. (2013). Descentralización por asociatividad en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana. Bogotá, Colombia.: Universidad del Rosario.
- Bird R. (1999). *Subnational revenues*. Annual World Bank, Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia (Chile). Memorias Seminario Globalización Territorial gestionado por el Parlamento Andino en Bogota – Colombia.
- Birle P. (2004). La política de cohesión de la Unión Europea: ¿un modelo para América Latina, en: *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz*.: PABLO SORIANO, Juan. Guadalajara, México.
- Blanco C. (2012). Los Principales Obstáculos del Proceso Andino de Integración en *Revista Virtual*. Universidad Católica del Norte. Edición No. 35, ISSN 0124-5821. Bogotá, Colombia.

- Blanco C. (2011 a). El Ordenamiento Jurídico Andino en el marco de la Normatividad Nacional e Internacional en *Una Mirada Constitucional Veinte Años Después*, Bogotá, Colombia.: Universidad Libre.
- Blanco C. (2011 b). Aproximación a la Perspectiva Jurídica de las Decisiones del Parlamento Andino en los Ordenamientos Jurídicos de los Estados Andinos en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol 6 No. 2, Julio – Diciembre de 2011. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.
- Blanco C. (2011 c). La Integración Andina en el Marco Constitucional de los Países Miembros de la Comunidad Andina CAN en *Revista IUSTA*, No. 34, Enero – Junio de 2011, Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.
- Blanco C. (2010 a). La Importancia Política y Social del Parlamento Andino. *Revista Via Inveniendi Et Iudicandi*. 10ª Edición. ISSN No. 1909-0528. Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.
- Blanco C. (2010 b). La Elección Directa de Parlamentarios Andinos. *Revista Via Inveniendi Et Iudicandi*. 12ª Edición. ISSN No. 1909-0528. Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.
- Blanco C. (2010 c). Procesos de Selección de Contratos Estatales: Armonización Legislativa en la Comunidad Andina CAN en *Revista Verba Iuris*, Año 15 No. 24 - Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
- Blanquer J.M & Fajardo D. (1991), *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá, Colombia.: IFEA- Universidad Nacional de Colombia
- 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>
- Bocanegra H. (2010). Las Políticas Educativas y el magisterio colombiano en la década de los 80 en *Revista Diálogos de Saberes* Enero/10 – Junio/10; No. 32. Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
- Bocanegra H. (2006). Globalización y política educativa en Colombia en *Revista Diálogos de Saberes*, Edición No. 22. Universidad Libre. Bogotá, Colombia.
- Boisier S. (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. *Revista de la Cepal*. Documento extraído el 10 de enero de 2009 de <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/DHL/BoisierHayespacioparaeldesarrollolocal.pdf>.
- Bolivar J. (2005). *Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional*. Quito, Ecuador.: Editora Nacional.
- Boll J.F & Ramirez O & Meyer J.W. (1990). Explicación de los orígenes y el desarrollo de la educación de masas en *Nuevos enfoques en educación comparada*. Madrid, España.: P. G. Altbach, G. P. Kelly y Mondadori.
- Bonil J & Sanmartí N & Tomás C & Pujol R. (2004). Un nuevo marco para orientar respuestas a las dinámicas sociales. El paradigma de la complejidad. *Investigación en la escuela*. Recuperado de http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso_dir_07/modulo4/materiales/paradigma.pdf.

- Borja J. (1998). Ciudades. Las ciudades y el Planeamiento Estratégico. Una Reflexión Europea y Latinoamericana en *Revista Urbana* 22. Caracas, Venezuela.: Publicación del instituto de Urbanismo. Universidad Central de Venezuela.
- Borja J. & Castells M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, España.: Grupo Santillana de Ediciones.
- Borja M. (2013). Desequilibrios Territoriales: Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano en *Revista Análisis Político* No. 78 (mayo – agosto/13). Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.
- Boulouis J. (1981). *Droit institutionnel del Communautés Européens*. París, Francia.
- Brewer A. (2005). *Derecho administrativo*. Tomo I.: Universidad Central de Venezuela y Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Brewer A. (2003). *Derecho Comunitario Andino*. Lima Perú.: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Instituto de Estudios Internacionales.
- Brewer A. (1996). *Reflexiones sobre la descentralización política y el Estado contemporáneo*. Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia.
- Brito F. (2004). La administración nacional. Estudio de los textos de la Constitución de 1991 en *Revista Criterio Jurídico* - Núm. 4, Diciembre 2004. Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
- Brunner, J. (2000). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos y estrategias. *Seminario sobre prospectiva de la educación en la región de América Latina y el Caribe*. Memorias publicadas por Unesco. Santiago de Chile. Chile.
- Bulnes J. (1996). *La aplicación del derecho comunitario. Los principios de efecto directo y primacía en La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE* (Enero 1996). Documento extraído el 20 de septiembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/290646>.
- Burbules N & Torres C. (2000). *Globalization and education: critical perspectives*. New York, E.U.A.: Routledge.
- Bustamante A. (2004). Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina en *Revista Aldea Mundo*, noviembre – abril/vol. 8, No. 016. Universidad de Los Andes, San Cristóbal, Venezuela. Documento extraído de <http://redalyc.uaemex.mx> el 21 noviembre de 2008.
- Bustos C. (2010). La Comunidad Andina: historia de sueños y desencuentros Una visión construida desde la prensa de Colombia en *Revista Diálogos de la Comunicación* N°79, Enero – Junio 2010, Bogotá, Colombia
- Caballero S & Anzola G. (1995). *Teoría Constitucional*. Bogotá, Colombia.: Temis.
- Caballero C. (2004). Economía y política social en *Fortalezas de Colombia*. Bogotá, Colombia.: BID.
- Cabrera L. (2009). América Latina y la globalización en *Revista Opinión jurídica* - Núm. 16, Julio 2009. Universidad de Antioquia, Bogotá, Colombia.

- Cadena W. (2010). Globalidad, gobernanza global y sus desafíos en la educación y la práctica jurídica en *Globalización y Derecho*; compilador: Carlos Arturo Hernández. Bogotá, Colombia.: Departamento de Publicaciones Universidad Libre.
- Cajiao F. (2007), La concertación de la educación en Colombia en *Revista Iberoamericana de Educación* No 34. Documento extraído el 4 de enero de 2013 de <http://www.rieoei.org>.
- Camargo A. (2006). *Fortalecimiento de la integración regional por medio de los acuerdos de asociación, un presupuesto para una adecuada inserción de los países en vía de desarrollo en el contexto de globalización - caso CAN y CE-*. Documento extraído el 6 de noviembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/53945299>
- Cambours A. (2006). El sector educativo del Mercosur: avances, obstáculos y posibilidades en SCANNONE, J.C. y GARCÍA, D. (compiladores). *Ética, desarrollo y Región. Hacia un regionalismo integral*. Buenos Aires, Argentina.: Grupo Farrell - Ciccus.
- Campuzano A. (2010). ¿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>
- Campuzano D. (2008). Dimensiones jurídicas de la globalización en *Anuario de Filosofía del Derecho* - Núm. XXV, Enero 2008. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/68145603>
- Campuzano D. (2004). La Paradoja de la Ciudadanía, Inmigración y Derechos en un Mundo Globalizado en *Justicia, migración y derecho*. Documento Extraído el 30 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/295355>
- Cardona D. (2008). El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas en *Revista de la Integración, No. 2: La construcción de la integración suramericana*, Lima, Perú.: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Castelleti O. (s. f.). Un modelo alternativo de desarrollo económico local. Documento extraído el 16 de abril de 2009 de http://www.prochile.cl/documentos/pdf/seminario_iberpyme_pnud.pdf.
- Castells M. (2002). La Era de la Información en *Economía, sociedad y cultura*, vol. 1. Madrid, España.: Alianza.
- Castells M. (1998). El Poder de la Identidad en *Economía, sociedad y cultura Vol. 2*. Madrid, España.: Alianza.
- Carrasco E. (2000). *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea. Consideración del caso español, Consejo Económico y Social*. Madrid, España.: Civitas.
- Carrillo J. (1985). *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*. Madrid, España.: Tecnos.
- Castro J. (2006). Cómo salvar la Descentralización en *Revista Jurídicas* - Núm. 3-1, Enero 2006. Documento extraído el 9 de julio de 2013 de <http://vlex.com/vid/45063250>
- Cavelier G. (2000). *Régimen Jurídico de los Tratados Internacionales en Colombia* (3 Ed.) Bogotá, Colombia.: Legis.
- Chofre J. (2007). El derecho comunitario como derecho premoderno (algunas reflexiones acerca del derecho

comunitario) en *Revista Nuevos Estudios Jurídicos* - Núm. 12-1, Enero 2007. Documento Extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/59087399>

Chudnovsky, D. & López A. (2003). Policy Competition for Foreign Direct Investment, en, *Trade Negotiations in Latin America. Problems and Prospects*, Palgrave. Londres, Inglaterra.: D. Tussie (ed)

Cifuentes M. (2008). La economía de la CAN en sus posibles nuevos escenarios Unasur y la Unión Europea en *Revista Observatorio*. Bogotá, Colombia.: Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo.

Cingolani M. (2005). Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. *Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago Chile, Chile. Octubre 18 – 21 de 2005.

Cintel. (2010). Estudio Cualitativo del Transporte, Documento Sectorial No. 05. Bogotá, Colombia.: Centro de Investigación de las telecomunicaciones.

Coetano G. (2010). Dimensión Institucional de los procesos de integración regional en *Revista de Relaciones Internacionales*, Año 19 – No. 38; Diciembre de 2009/Mayo de 2010, Universidad Nacional de la Plata. La Plata, Argentina

Colacrai M. (2010). Reflexiones en torno a la cooperación Unión Europea-América Latina. Entre los «patrones de vinculación» de la denominada «Alianza Estratégica» y la dinámica de la cooperación descentralizada en La cooperación Latinoamérica-Europa. Contexto, preocupaciones, modalidades y actores en la encrucijada. Documento extraído el 21 de julio de 2015 de <http://vlex.com/vid/69731184>

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Publicas. (1997). *Racionalización del gasto público en educación superior*. Documento preparado por la UDS y el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.

Comunidad Andina. (2012). *Avances y Recomendaciones para la Implementación de la Normativa de la Comunidad Andina en materia de migraciones*. Lima, Perú.: Comunidad Andina

Comunidad Andina. (2008). *Ruta Andina*. Perú, Lima.: Comunidad Andina

Comunidad Andina. (2006). *Enseñanza de la integración en los países andinos*. Lima, Perú.: Azagaphic Editores

Comunidad Andina. (2014, Agosto). *Sistema Andino de Integración*. Documento extraído el 30 de julio de 2014 de www/comunidadandina.org

Comunidad Andina. (2014, Julio). *Zonas Fronterizas*. Documento extraído el 30 de julio de 2014 de www/comunidadandina.org

Comunidad Andina. (2014, Julio). *Los pueblos indígenas en la CAN*. Documento extraído el 30 de julio de 2014 de www/comunidadandina.org

Comunidad Andina (2013, 4 de septiembre). Nuestro norte es Unasur en *Periódico de la Comunidad Andina*. Documento extraído de www.comunidadandina.org.

Comunidad Andina (2013, 12 de junio). CAN lanza sistema de información OBATUR para contribuir al desarrollo del turismo en la región en *Periódico de la Comunidad Andina*. Documento extraído de www.comunidadandina.org.

Comunidad Andina (2012, 9 de diciembre). Secretario General de la CAN considera necesario definir doble pertenencia en *Periódico de la Comunidad Andina*. Documento extraído de www.comunidadandina.org.

Consejo de Estado. (2010). Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente William Zambrano Cetina. Sentencia del 4 de marzo de 2010. Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00004-00(1983).

Consejo de Estado. (1991). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de febrero de 1991, expediente 836.

Contreras A. (2012). Gestión Ambiental para la Vida en *Revista de Integración de la Secretaría General de la CAN – Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina*, Revista No. 9 Septiembre/12. ISSN 199-236X. Lima, Perú.

Contreras R & Sánchez M. (2008). La monotonía de los paradigmas jurídicos latinoamericanos en *Revista Ambiente Jurídico* - Núm. 10, Noviembre 2008, México. Documento Extraído el 3 de febrero de 2012 de <http://vlex.com/vid/216509881>

Cortina A. (2004). Fundamentos filosóficos del principio de precaución. Principio de precaución, biotecnología y Derecho. Bogotá, Colombia.: Comares

Cuesta F & Becerra M. (2012). *Biodiversidad y Cambio climático en los Andes: importancia del monitoreo y del trabajo regional.*: CAN

Dahrendorf R. (1995). Cohesión e integración: el modelo europeo en *Revista el diálogo entre los pueblos y culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas* (Octubre 2005). Documento Extraído el 3 de febrero de 2010 de <http://vlex.com/vid/44666418>

De Donini Ana María C. (2010). El sector educativo del Mercosur en el marco de la integración regional: Una mirada evaluativa al Plan de Acción 2006-2010 en *Contribuciones de la educación a la integración regional. El caso del Mercosur educativo*. Documento extraído el 13 de julio de 2014 de <http://vlex.com/vid/69549120>

Del Solar A. (1992). *La institucionalidad en el Grupo Andino*. Documento LC/R. 1151 de 10 de junio, Santiago de Chile, Chile.: CEPAL.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Circular No. 367 de marzo de 2010*, publicada en la gaceta oficial del DANE.

Descentralización y... (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización en *Revista de Estudios Constitucionales* - Núm. 1-2003, Julio 2003. Documento Extraído el 24 de mayo de 2013 de <http://vlex.com/vid/42908440>

- De Zubiria S. (1999). *Gestión Cultural en un mundo en globalización: perspectivas iberoamericanas*. Bogotá, Colombia.: Universidad de los Andes
- Díaz C. (2005). La Comunidad Suramericana de Nacionales: propuestas y realizaciones en *Revista de Estudios de Derecho Internacional R.E.D.I.*, vol. LVII- Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España.
- Díaz V. (2013). Complejidad contemporánea e integración territorial *en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá, Colombia.: Universidad del Rosario.
- Díaz C & Romero M. (2008). *Elementos de Análisis para la Integración de un Espacio Iberoamericano*. Madrid, España.: Plaza Valdés Editores.
- Díaz A. (2008). *La COD, Cambio y Resistencia en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Madrid, España.: Catarata.
- Díaz L. (2008). *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid, España.: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.
- Diez-Hochleitner J. (1998). *La Posición del Derecho Internacional en el Ordenamiento Comunitario*. Madrid, España.: Mc Graw Hill.
- Dreyzin A. (2007). *La Integración como Instrumento para la Paz y el Desarrollo: El modelo Mercosur en Integración Regional: Una Condición para la Paz y el Desarrollo*. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia
- Dromi R. (2003). *Sistema de Derecho Administrativo. Funciones*. Documento extraído de <http://vlex.com/vid/37725667> el 21 de septiembre de 2011
- Duchacek I. (1984). *The international dimension of subnational self-government*. Oxford University Press. 14 (4). Federated States and International Relations. Documento recuperado de www.jstor.org/stable/3330188
- Duque C. (2013). *La Política Publica de la Educación en Francia y Colombia*. Tesis de grado para obtener el título de Doctor en Derecho. Tesis no publicada. Universidad Montesquieu – Bordeaux – IV.
- Duque C. (2008). Estrategias para la gestión del desarrollo económico local y el rol del alcalde como gestor del desarrollo de la ciudad en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi - Núm. 5*, Mayo 2008. Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.
- Duterco Y & Zanten A. (2000). L'évolution de modes de régulation de l'action publique en *Éducation et Sociétés. Revue Internationale de sociologie de l'éducation*, No 8.
- 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*.
- Echeverri R. (1996). *Descentralización en el Agro*. Bogotá, Colombia.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural en Coedición con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

El Municipio... (2005). El municipio y la participación ciudadana (Segunda parte). *Revista Letras Jurídicas* - Núm. 12, Julio 2005. Documento Extraído el 30 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/41797471>.

El Sistema... (2008). El sistema jurídico andino: ¿Utopía o realidad jurídica? en *Criterio Jurídico* - Núm. 8-1, Julio 2008. Documento Extraído el 5 de septiembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/43907023>.

Eraso Y. (2004). El fracaso de la autonomía territorial esbozada en la Constitución de 1991 en *Revista Criterio Jurídico* - Núm. 4, Diciembre 2004. Documento Extraído el 28 de febrero de 2013 de <http://vlex.com/vid/43931974>.

Escola J. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo*, Volumen 1. Buenos Aires, Argentina.: Depalma

Esposito J. (2010). El papel de la sociedad civil en el proceso de integración educativo del Mercosur en *Revista de Relaciones Internacionales*, Año 19 – No. 38; Diciembre de 2009/Mayo de 2010, Universidad Nacional de la Plata. La Plata, Argentina

Estudios... (2008). La Organización Territorial Colombiana Frente a la Tendencia Contemporánea de Configuración Federal. *Revista Estudios Socio-Jurídicos* - Núm. 10-1, Junio 2008. Documento extraído el 19 de enero de 2012 de <http://vlex.com/vid/51340715>

Estrada A. (2006). La Lenta Agonía de la Descentralización. *Revista Ratio Juris* - Núm. 4, Diciembre 2006.

Estrada A. (2002). *Viejos y nuevos caminos para la privatización de la educación pública*. Bogotá, Colombia.: Universidad Nacional de Colombia

Estupiñán L. (2013). La asociatividad territorial. Estrategia central de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia. Un pasado con pocos réditos y un futuro lleno de expectativas en *el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá, Colombia.: Universidad del Rosario.

Estupiñán L. (2008). Posiciones y tendencias acerca del departamento como nivel intermedio de gobierno. Estado del arte 1991-2008 en *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/77329962>

Estupiñán L. (2004). Estudios, Tendencias y Teorías sobre la Organización del Territorio en Colombia en *Organización del Territorio, Teorías, Enfoques y Tendencias*, Bogotá, Colombia.: Universidad Libre

Faina A & Novo I. (2005). Constitución y orden jurídico-político de la economía europea. ¿Qué y para qué? En *Sección: El futuro de la Unión Europea*. Documento Extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/44666414>

Fals O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Bogotá, Colombia.: Tercer Mundo Editores.

Faria J. (2001). *El derecho en la economía globalizada*. Madrid, España.: Trotta.

Fariñas M (2004). Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos en *Cuadernos Bartolomé de las Casas*.

Madrid, España.: Editorial Dykinson

Ferrero G. (1991). *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*. Madrid, España.: Tecnos

Fernández R. (2005). *La compleja construcción de la Europa Superpotencia*. Bilbao, España.: Virus

Fernández A. (2010). Revisión de los Fundamentos de la Cooperación Descentralizada Pública Local. Montevideo, Uruguay. *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Documento Recuperado de <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-340.pdf>

Festinger L. (1950). Informal Social Communication en *Psychological Review*, No. 57.

Figueruelo A. (2006). *Los caracteres de la soberanía del Estado ante el proceso de integración Europea en Luces y sombras del Tratado Constitucional Europeo (Enero 2006)*. Documento Extraído el 29 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/425386>

Finot I. (1999). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina* en Revista *Reforma y Democracia*. Universidad de Buenos Aires – Chile.

Fondevilla M. (2009). La disolución de la soberanía en el ámbito estatal: los efectos de la integración europea en *Revista de Estudios Constitucionales* - Núm. 1-2009, Julio 2009. Documento extraído el 10 de junio de 2013 de <http://vlex.com/vid/64854169>

Frambes A. (1993). Teorías sobre la Integración Aplicables a la Unificación de los Países Latinoamericanos. *Revista Política y Cultura* - Núm. 2, Abril 1993. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Interamericana de Puerto Rico; documento extraído el 23 de abril de 2012 de <http://vlex.com/vid/204664413>

Franco B & Robles A. (1995). *Integración: Un Marco Teórico*, en *Revista Colombia Internacional*. Bogotá, Colombia. Universidad de los Andes. No.30, abril-junio 1995. Bogotá, Colombia.

Frege A. (1986). La Decentralisation en *Colección Reperes* No. 44. Paris, Francia.: La Decouverte

Galindo L & Quiñonez L. (2012). Gestión integral de la información sobre la biodiversidad: herramienta de la integración subregional en *Revista de Integración de la Secretaria General de la CAN – Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina*, Revista No. 9 Septiembre/12. ISSN 199-236X. Lima, Perú.

Garay L. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia en *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Colombia. ISBN: 978-958-98737-2-4.: Konrad Adenauer Stiftung.

Garay L. (2002). *Entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá, Colombia.: Contraloría General de la República.

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>

- García N. (2004). *Soberanía y Unión Europea (algunas cuestiones críticas desde la teoría de la constitución)*. Barcelona, España.: Atelier.
- García J. (2007). *Los retos de la integración económica en América Latina*. Bogotá, Colombia.: Universidad Nacional de Colombia.
- Garrido N. (2008). Intervención Pública y Sostenibilidad Medioambiental: Análisis desde el punto de vista de la Organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación. Situación actual, balance y perspectivas en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi* - Núm. 6, Junio 2008. Universidad Santo Tomas, Bogotá. Colombia.
- Garrorena A. (1984). *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid, España.: McGraw Hill.
- Garzón L. (2008). Los Gobiernos Locales en la Esfera Global. Consecuencias de la entrada de los gobiernos locales en el ámbito internacional. *Ponencia para la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UEAL*.
- Gasol C & Iglesias E. (2010). *El Rol de los Gobiernos Subnacionales en los Procesos de Integración Regional*. Buenos Aires, Argentina.: CARL, Buenos Aires.
- Gil A. (2002). *El Poder y su Legitimidad*. Valencia, España.: Marfil S.A.
- Girón E. (2013). Presentación en *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá, Colombia.: Universidad del Rosario.
- Godínez V. (1999). *Economía política de la cooperación descentralizada: algunas consideraciones desde América latina*, Ciudad de Mexico, Mexico.: UNAM.
- Gudynas E. (2005). América Latina. Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas en *Revista del Sur* No 160.
- Guerra A. (1997). *La Integración de América Latina y del Caribe: La Practica de la Teoría*. Ciudad de México, México.: Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerra A & Nina E. (2013). ¿Aproximaciones institucionales a problemas subregionales? Una mirada a la pobreza desde la CAN, el Mercosur y la Unasur en *Revista Papel Político* Vol. 18, No. 1, 207-226, enero-junio 2013, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Gómez A. (2010). Institucionalidad y Problemáticas de la Comunidad Andina de Naciones. *Revista Académica y Cultural Fundación Politécnico GranColombiano* Institución Universitaria. No. 10 Enero – Junio de 2010.
- Gómez E. (2000). *Las autonomías constitucionales en Colombia*. Medellín, Colombia.: Cornade.
- Gómez S & Luque G & Tinni H. (2010). La Participación de la Sociedad Civil en los Procesos Internacionales – Paradiplomacia - *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.

- González A. (2010). La Irrupción de las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional a partir de la Reforma Constitucional de 1994 - *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina
- Gonzalez Y. (2012). Garantías Constitucionales de la Autonomía Territorial en Colombia. Monografía para optar al título de magister en Derecho en la Universidad Nacional. Documento extraído de <http://www.bdigital.unal.edu.co/6362/1/699793.2012.pdf>
- González R. (2001). *Integración en América Latina y el Caribe, Análisis sobre Procesos de Regionalización*. Cartagena, Colombia.: Ediciones Uninorte.
- González E. (2002). *Evaluación de la descentralización en materia de capacidad institucional*. Bogotá, Colombia.: Departamento Nacional de Planeación
- González S. (2004). Globalización, integración y cohesión social. El caso del Mercosur. *Cuaderno Aportes sobre la cohesión social en la Comunidad Andina. Consejo Consultivo Laboral Andino*, Lima Perú.: Plades.
- Grandas D. (2012). Elementos de Reflexión para Mejorar la practica de la Cooperación Oficial Descentralizada en los Municipios Colombianos en *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Julio – Diciembre de 2012. Universidad Militar. Bogotá, Colombia.
- Grandi J. (1997). Déficit Democrático y Social de los Procesos de Integración, en *Revista de Estudios Internacionales*, Vol 30, num 119-120, julio-diciembre. Santiago de Chile. Chile
- Grenfieth D. (2010). *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas*. Bogotá, Colombia.: Ibáñez.
- Gutiérrez J. (2011). Cooperación Internacional Descentralizada para la gestión publica departamental y municipal en Colombia en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol 6 No. 2. Julio – Diciembre. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Guy I. (2003). *Manual de derecho comunitario general*. Traducción de la 4ª ed. Francesa. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Hayes M. (1996). La Naturaleza del Derecho Comunitario en *Seminario Internacional Integración, Derecho y Tribunales Comunitarios*, Barcelona, España.: Judicial
- Hernán C. (2010). Estado y Descentralización en Bolivia en *Revista Estudios en Derecho y Gobierno*. Universidad Católica. Bogotá, Colombia.
- Hernández P. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá. Colombia.: Legis.
- Herrera W. (2002). Régimen Municipal en Colombia (Continuación del tema sobre Organización Territorial) en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas* - Núm. 18, Septiembre 2002. Documento extraído de <http://vlex.com/vid/51734382>

- Herrera W. (2001 a). De la organización territorial (Título XI de la Constitución Política). En *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas - Núm. 15, Junio 2001*. Documento Extraído de <http://vlex.com/vid/51671171>
- Herrera W. (2001 b). Del régimen departamental (Capítulo II de la Organización Territorial) en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas - Núm. 16, Junio 2001*. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/51687545>
- Higuera J. (2009). Aproximaciones al sistema de derecho comunitario de la Unión Europea en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal - Núm. 27, Enero 2009*. Documento Extraído el 14 de julio de 2013 de <http://vlex.com/vid/71946852>
- Hoffmann B. (1998). Desafíos para el sector turístico en el cambio de siglo: la importancia de la sostenibilidad. Documento extraído el 5 de agosto de 2014 de <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/turistico-importancia-sostenibilidad-117585>
- Huntington S. (1997). *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires, Argentina.: Paidós
- Ibarra P. (2001): La participación política en *Ensayos sobre Desarrollo Humano*, Barcelona, España.: Icaria.
- Ibañez A & Moya A. (2007), *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Bogotá, Colombia.: Departamento Nacional de Planeación.
- Iglesias E. (2008). *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Argentina.: Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Insignares S. (2009). Las elecciones directas en el Parlamento Andino: Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas - Núm. 32, Diciembre 2009*. Documento Extraído el 4 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/78393114>
- Insignares S. (2008). El Derecho Comunitario Andino. Una Herramienta en la Integración Andina en *Crisis y Perspectiva Comparada de los Procesos de Integración*. Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia.
- Insignares S. (2007). El Derecho Comunitario Andino ¿Obstáculo en la Integración?. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas – Num 27, Julio 2007*. Documento extraído el 3 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/51570070>
- Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo (IDL). (2010). *Evaluación y Análisis de la Agenda Estratégica de la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia.: Parlamento Andino.
- Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo (IDL). (2009). *Propuesta de reforma a la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia.: Parlamento Andino.
- Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. (1969). *Definición de la Supranacionalidad en el Derecho Internacional*. Buenos Aires, Argentina.: Depalma
- Instituto Nacional de Vías. (2014). *Misión y Visión del Instituto Nacional de Vías*. Documento extraído el 27 de

agosto de 2014 de <http://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/mision-y-vision>

Izquierdo J. (1997). *Informe sobre el primer Informe trienal sobre la Cohesión Económica y Social A4-0324/97.*: Parlamento Europeo y Comisión de Política Regional.

Jablkowski L. (2008). *Participación y Ciudadanía: Implicaciones Psicológicas en los Procesos de Participación.* Documento extraído el 18 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/41013413>

Jiménez W. (2013). Internacionalización territorial. Teoría y práctica en *Asociatividad territorial enfoque comparado y análisis en el contexto de la nueva organización territorial colombiana*. Bogotá, Colombia.: Universidad del Rosario.

Jiménez W. (2012). Sobre el Concepto de Política: Reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner en *Temas de Filosofía Política*. Bogotá Colombia.: Universidad Libre.

Jiménez W. (2011). Impactos de la Descentralización Territorial en el desarrollo de la democracia local colombiana en *Defensa de Tesis Doctorales*. Bogotá, Colombia.: Universidad Libre.

Jiménez W. (2010, a). Derecho y Globalización aspectos jurídicos relevantes en *Globalización y Derecho*; compilador: Carlos Arturo Hernández. Bogotá, Colombia.: Departamento de Publicaciones Universidad Libre.

Jiménez W. (2010, b). Ordenamiento territorial: problema Bicentenario en *Revista Diálogos de Saberes* No. 33. Universidad Libre. Bogotá, Colombia.

Jiménez W. (2008). Gestión Pública y Desarrollo Territorial. Gobernanza para la gestión del desarrollo local". B. Niño (Comp.) *Descentralización, conflicto, participación y territorio*. Bogotá, Colombia.: Universidad Nacional.

Jolly J. (2000). *Lo público y lo local: gobernabilidad y políticas públicas*. Documento extraído el 6 de noviembre de 2012 de <http://www.fondominkachorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/Lopublicoylocal.pdf>

Jordana, J. (2003). Las Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización de las Políticas Sociales. *Conferencia organizada por la Fundación CIDOB, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona España, abril 3 y 4 de 2003.*

Jordano J. (2013). El futuro del Derecho Ambiental en *Revista electrónica de derecho ambiental* - Núm. 24, Febrero 2013. Documento extraído el 21 de julio de 2015 de <http://vlex.com/vid/459185818>

Junta de Acuerdo de Cartagena. (1993). *Para nosotros la patria es América*. Lima, Perú.: Unidad de comunicaciones Junta de Acuerdo de Cartagena.

Kaune A. (2006). La acción de incumplimiento ante los jueces nacionales en el contexto del Derecho Comunitario. En: AA.VV. *Memorias XI Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Bogotá.: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Las Transformaciones del Estado... (2004). Las transformaciones del Estado y del Derecho Administrativo en el marco de la Integración y la globalización, *Revista Iusta* - Núm. 21, Agosto 2004. Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.

Lara E & Cañizares F & Fung T & Ramírez E. (1999). Globalización, estado y derecho en *Revista Cubana de Derecho - Núm. 13, Junio 1999*. Documento Extraído el 4 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/47201510>

Lázaro L. (2005). Cohesión e integración: el modelo europeo. *Revista: El diálogo entre los pueblos y culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas*. Edición de Octubre. Documento Extraído el 3 de febrero de 2010 de <http://vlex.com/vid/44666418>

Lechner N. (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid, España.: Siglo XXI

León A & Caicedo H. (2010). La Comunidad Andina: una opción comercial para el departamento del Meta en *Apuntes del CENES*, ISSN 0120-3053, Vol. XXIX - No. 49, Junio 2010.

Lerman A. (1993). El proceso de unificación europea en *Revista Política y Cultura - Núm. 2, Abril 1993*. Documento extraído el 30 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/204664477>

Lesourne J. (1988) *Éducation et société, les défis de l'an 2000*. Paris, Francia.: La Découverte.

Leyva S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional en *Revista CS*. ISSN 2011– 0324. Universidad Icesi. Bogotá, Colombia.

Libreros D (2002), *Tensiones de la política educativa en Colombia*. Bogotá, Colombia.: Universidad Pedagógica Nacional.

Liwski N. (2006). Situación de la Argentina en el escenario mundial. *Congreso de Adolescencia y Juventud 2006. Simposio: Construcción de Ciudadanía en la adolescencia y vigencia de los derechos*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Documento extraído el 2 de enero de 2012 de <http://www.iin.oea.org>

López C. (2006). Las Capacidades Locales para el logro de las Metas del Milenio en *Gobierno de Ciudades y Política Social en Colombia*. Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer

López N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social: Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires, Argentina.: IIPE.UNESCO.

López R. & D. Artana (1994). *Descentralización fiscal: Algunas lecciones para América Latina*". Trabajo presentado en la Asamblea Anual de la Sociedad Latinoamericana de Econometría en octubre de 1993 en Caracas – Venezuela.

Lopez, A. (s. f.). *Marketing territorial. Iniciativa para la formación y el empleo*. Documento extraído el 22 de marzo de 2009 de <http://www.formater.com/ressources/telechargement/article/márquetin%20territorial.pdf>.

Los estudios..., (2005). Los estudios de descentralizaciónn en America Latina: una revisión sobre el estado actual de la Tematica en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* - Vol. 31 Núm. 93, Agosto 2005. Documento extraido el 21 de julio de 2015 de <http://vlex.com/vid/55690774>.

Louis J. (1989). *El ordenamiento jurídico comunitario*. Bruselas, Bélgica.: Callenough.

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>.

Magariños, G. (2000). *Integración Multinacional. Teoría y sistema*. Montevideo, Uruguay.: ALADI/ORT.

Magilevich A. (1972). *La Comunidad Supranacional*. Santiago de Chile, Chile.: Convenio Andrés Bello.

Mainwaring S & Bejarano A. (2008). *La Crisis de la Representación Democrática en los Países Andinos*. Bogotá, Colombia.: Grupo Editorial Norma.

Malamud C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 219. Caracas, Venezuela.

Maldonado C. (2001). Herramientas o instrumentos constitucionales y legales para la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas - Núm. 16*, Junio 200. Páginas: 202-248. Documento extraído el 30 de septiembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/51687327>

Maldonado C. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogota, Colombia.: Fescol

Maldonado C. (2008). *Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales*. Madrid, España.: Instituto Ortega y Gasset y la Universidad Complutense.

Maldonado C & Kichwa O. (2008). Políticas públicas para una integración intercultural y participativa en *los Pueblos Indígenas y la Integración Andina*. Lima, Perú.: Secretaria General de la CAN

Manrique A. (2012). *Los desafíos de la descentralización y el nuevo régimen municipal colombiano*. Bogotá, Colombia.: Dike

Marcelli F. (2008). Actividades internacionales de las regiones italianas en *Revista Criterio Jurídico - Núm. 8-2*, Diciembre 2008. Documento extraído el 4 de febrero de 2013 de <http://vlex.com/vid/51760789>

Mariategui J. (2009). *Globalización e Integración Latinoamericana*. Lima, Perú.: Parlamento Andino.

Marcos A. (2004). Inmigración y el Derecho a la Propia Cultura. *Justicia, Migración y Derecho*. Documento Extraído el 30 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/295343>.

Mariño J. (1999). *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*. Madrid, España.: Mave Editor.

Martí L. (2005). El municipio y la participación ciudadana en *Revista Letras Jurídicas - Núm. 12*, Julio 2005. Documento extraído el 17 de julio de 2015 de <http://vlex.com/vid/41797471>

Martin A & Pérez N. (1997). *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*. Madrid, España.: McGraw Hill.

- Martínez L. (2004). *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación*. Bogotá, Colombia.: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez Zesar. (2008). *Globalización política y nuevas formas de participación de la agencia humana*. Documento Extraído el 10 de octubre de <http://vlex.com/vid/41013922>
- Maside J. (1992). Características del Derecho comunitario europeo en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* - Núm. 610, Mayo - Junio 1992. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/327206>
- Maside J. (1990). Las fuentes del Derecho en el Derecho Comunitario Europeo y en el Código Civil en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* - Núm. 601, Noviembre - Diciembre 1990. Documento Extraído el 4 de septiembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/327556>
- Mata Diz J. (2005). El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea en *Revista Ius et Praxis* - Núm. 11-2, Junio 2005. Documento extraído el 20 de junio de 2014 de <http://vlex.com/vid/43415181>
- Mata J. (2009). Un enfoque distinto de la integración regional: la cohesión social en la Unión Europea y América Latina. *Revista Novos Estudos Jurídicos* - Núm. 14-1, Enero 2009. Documento extraído el 2 de febrero de 2011 de <http://vlex.com/vid/66330097>
- Matías S & Bocanegra H. (2001). *Neoliberalismo y Constitución de 1991*, Bogotá, Colombia.: Universidad Libre. Bogotá, Colombia.
- Maynitz, R. (1998). New challenges to governance theory the Robert Schuman centre-Jean en *Monet Chair papers* No. 50. Florence, Italy.: European University Institute
- Mayorga F & Patiño J. (2009). El control político por el concejo: Casos Bogotá D.C y Barbosa Santander en *Revista Principia Iuris* - Núm. 11, Enero 2009. Documento Extraído de <http://vlex.com/vid/223723481>.
- Mejía M. (2012). *Educación en la Globalización*. Bogotá, Colombia.: Ediciones desde Abajo.
- Méndez E. (1990). *Gestión Ambiental y Ordenación del Territorio*. Bogotá, Colombia.: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales
- Mendoza A. (2004). *Ordenamiento Territorial en Colombia en Organización del Territorio*. Bogotá, Colombia.: Universidad Libre.
- Mendoza G. (2010). *¿América Latina es Incapaz de Construir Proyectos en Común?*. Documento Extraído el 2 de enero de 2012 de <http://www.can.gov.co>
- Menéndez A. (2007). Sobre los conflictos constitucionales europeos. Validez del derecho comunitario y legitimidad democrática de la Unión Europea. *Anuario de Filosofía del Derecho* - Núm. XXIV, Enero 2007. Documento extraído el 3 de julio de 2012 de <http://vlex.com/vid/42904426>
- Menéndez U. (2006). La lucha por la seguridad jurídica en *Actualidad Jurídica*. documento extraído el 2 de julio de 2014 de <http://vlex.com/vid/380405>.

Mengo I & Pizarro H. (2010). Mercociudades: un Espacio de Convergencia en el Escenario Internacional. *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.

Métodos..., (2010). *Métodos Particulares de la Investigación Jurídica*. (2010). Santiago de Chile, Chile.: jurídica de Chile.

Meyson C. (1993). La descentralización o la complejidad de una terminología en *Revista de Derecho*, Vol. IV, diciembre 1993. Universidad Austral de Chile.

Millon C. (2003). *Le principe de subsidiarité* (M. Tringali, trad.). Paris, Francia.: Milano Giurè. (Obra original publicada en 1993).

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*. Bogotá. Documento extraído el 7 de febrero de 2012 de www.mineducacion.gov.co.

Ministerio del Medio Ambiente. (2012). Perspectivas y prioridades nacionales de Colombia en *Revista de Integración de la Secretaría General de la CAN – Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina*, Revista No. 9 Septiembre/12. ISSN 199-236X

Miñana B & Rodriguez J. (2002). *La educación en el contexto neoliberal*. Bogotá, Colombia.: Fecode.

Mir P. (2004). *Globalización Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid, España.: Thomson – Civitas

Molina C. (2004). Jurisprudencia Constitucional y Territorio en *Organización del Territorio, Teorías, Enfoques y Tendencias*. Bogotá, Colombia.: Universidad Libre

Molina C. (2005). *El diálogo entre los pueblos y culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas*. Documento extraído el 6 de diciembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/44666420>

Molina C & Mata J. (2005). La III Cumbre Unión Europea- América Latina: derechos fundamentales y libertades públicas, Estado de Derecho, gobernanza e integración, en *el Acuerdo global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*. Ciudad de Mexico, Mexico.: Ecsa

Moncayo E. (2003). *Geografía económica de la Comunidad Andina: Las regiones activas en el mercado comunitario*. Lima, Perú.: Secretaria General de la Comunidad Andina.

Moncayo E. (1999). *Las Relaciones Externas de la Comunidad Andina: Entre la Globalización y el Regionalismo Abierto*. Lima, Perú.: Secretaria General de la CAN

Moncayo E. (2004). La realidad actual del proceso de descentralización en Colombia en *Organización del Territorio: teorías enfoques y tendencias*. Bogotá, Colombia.: Departamento de Publicaciones de la Universidad Libre.

- Montero A. & D. Samuels (2004). *The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences*. Montero, A. y D. Samuels (comps.), Decentralization and democracy in Latin America. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- 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*. 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>.
- Morell L. (1972). *La Delegación entre Entes en el Derecho Publico Español*. Madrid, España.: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Moreno C. (2010). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia Servicios de acueducto y alcantarillado.: Instituto Universitario Ortega y Gasset de España.
- Moreno F. (2010). Fundamentos constitucionales de las relaciones internacionales del Estado colombiano en *las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica*. Cali, Colombia.: Universidad Santiago de Cali.
- Moreno A & Ramírez J. (2006). *Pierre Bourdieu, Introducción Elemental*. Bogotá, Colombia.: Los Autores.
- Muñoz L & Rodríguez G. (2010). La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio en *Antecedentes y contexto de la participación*. Bogotá, Colombia.: Dike.
- Navarro N. (1995). *Parlamento Europeo y Poder Normativo en la Unión Europea*, Salamanca, España.: Ediciones Universidad de Salamanca, España
- Navarro A. (2000). *Integración Latinoamericana, la Estrategia de Cooperación*, Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
- Nickson, A. (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina en Revista *Reforma y Democracia*. Universidad de Buenos Aires – Chile.
- Núñez M. (2009). *La crisis del Estado en Estado, Derecho y Religión en Oriente y Occidente*. Documento Extraído el 29 de diciembre de 2012 <http://vlex.com/vid/65576105>
- Olaya S & Vélez J. (2009). *La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Recuperado de <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-264.pdf>

- Onuki J. (2010). Democracia e Integración Regional: perspectivas del Parlasur. *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.
- Ordoñez S. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia en *Revista Diálogos de Saberes* No. 37. ISSN:0124-0021. Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
- Ortiz L. (2002) Derecho comunitario y derecho internacional, en *Jurídica - Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Documento extraído el 23 de abril de 2012 de <http://vlex.com/vid/204664413>.
- Ortiz W. (2007). Estudio para los municipios que conforman el área metropolitana del Valle de Aburra en *Revista Ratio Juris - Núm. 5, Diciembre 2007*. Páginas: 143-151. Documento Extraído el 24 de febrero de 2013 de <http://vlex.com/vid/52109197>
- Ospina J. (2010). Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática de la ciudad Reflexiones a propósito de Bogotá en *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Colombia. ISBN: 978-958-98737-2-4.: Konrad Adenauer Stiftung,
- 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*. Documento Extraído el 11 de noviembre de 2011 de <http://www.can.gov.co>
- Pampillo J. (2012). Derecho comunitario y ius commune americano: dos asignaturas pendientes para las ciencias jurídicas de nuestro continente en *Revista de Derecho*, No. 18, Universidad Andina Simón Bolívar/CEN. Quito, Ecuador.
- Pardo F. (2006). *La décentralisation de l'Etat en Colombie, évolution d'un politique publique*. Thèse doctoral Université Panteón Assas Paris 2. Paris, Francia.
- Parlamento Andino. (2007). *Estudio Sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia.: Secretaria General del Parlamento Andino
- Pastrana E & Duarte J. (2009). El estancamiento del proceso de profundización de la Unión Europea: ¿un proyecto neoliberalizado? En *Revista Diálogos de Saberes* No. 30. Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
- Pastrana E. (2005). Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común en *Revista Análisis Político* No. 18. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Pavani G. (2013). Dinámicas de unificación y cooperación entre entes territoriales en Europa. Aspectos de derecho comparado en *el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá, Colombia.: Universidad del Rosario
- Pedraza L. (s.f.). Integración latinoamericana: lo que los latinoamericanos no hacen. Disponible en <http://www.geocities.com/luisdallanegra/integra/integtuc.htm>
- Pegoraro L. (2010). *Autonomía y descentralización en el derecho comparado: Cuestiones metodológicas*. Bogotá, Colombia.: Universidad Libre

- Penagos G. (2007). *Derecho Administrativo Nuevas Tendencias*. Bogotá, Colombia.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Penagos G. (2004). *La Descentralización en el Estado Unitario*. Bogotá, Colombia.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Penagos G. (2003). La Descentralización territorial en el Estado Unitario en Revista Universitas – Marzo de 2003. Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia
- Penagos G. (1997). *La Descentralización en el Estado Unitario*. Bogotá, Colombia.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Penagos G. (1996). *Entidades Descentralizadas*. Bogotá, Colombia.: Ediciones Librería del Profesional
- Peña A. (2011). Un análisis socio antropológico del Derecho en *Boletín del Instituto Riva Agüero, Red Latinoamericana de antropología jurídica Actas de la conferencia antropología y Derecho: Rutas de encuentro y reflexión*. Santiago de Chile, Chile.
- Pérez J. (1997). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis.
- Pérez A. (2002). *Ciudadanía y Definiciones. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Numero 25*. 2002, Madrid, España.: *Doxa*
- Pérez S. (2007). El contexto global y la internacionalización de los municipios en los procesos de desarrollo territorial. *Revista OIDLES No. 10*. Recuperado de [http:// www.eumed.net/rev/oidles/00/Rozzi.htm](http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Rozzi.htm)
- Perotti A. (2007). *Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria*. Buenos Aires, Argentina.: Jurua.
- Perotti J. (2010). La Acción Internacional de las Provincias y Municipios Argentinos. *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.
- Perry, G. (1999). *Macroeconomic management in decentralized democracies*. Trabajo presentado a Annual WorldBank Conference on Development in Latin American and the Caribbean, Valdivia. Memorias Seminario Globalización Territorial gestionado por el Parlamento Andino en Bogota – Colombia.
- Pescatore P. (1974). *Derecho de la Integración: Nuevo Fenómeno de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina.: INTAL.
- Piana R. (2009). ¿UNASUR u otro intento fallido? Sobre las políticas de integración en Sudamérica en *Studi sulla integrazione europea* - Núm. 2-2009, Mayo 2009. Documento extraído el 21 de junio de 2014 de <http://vlex.com/vid/64282387>.
- Piñon F. (2005). *La calidad educativa en América Latina*. III Encuentro Federal de Escuelas de Enseñanza Pública de Gestión Privada, la calidad educativa: Desafíos y aportes. Experiencias Destacables. Tanti (Córdoba).
- Plata L & Yepes D. (2009). Naturaleza jurídica de las Normas Comunitarias Andinas en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas* - Núm. 31, Junio 2009. Documento Extraído el 4 de noviembre de 2012 de

<http://vlex.com/vid/66329276>.

Ponce E. (2001). *Temas de derecho comunitario ambiental andino*. Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia.

Ponce J. & Sánchez A. (2005). La evaluación de la calidad normativa. En J. A. Garde (Coord.), *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*. Madrid, España.: INAP.

Ponce A. (2009) *Cooperación transregional y binacional en América del Norte: hacia un marco de análisis*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública de Salvador de Bahía, 27-30 de octubre

Ponce A. (2005). Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación. En J. Mendoza. *Políticas Públicas: Cambio social e institucional*. Ciudad de Mexico, México.: Universidad Autónoma Metropolitana.

Prado M. (2008). El derecho y su incidencia en el proceso de integración en *Revista Cubana de Derecho - Núm. 31*, Junio 2008. Documento Extraído el 4 de septiembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/50035540>.

Prieto G. (2008). *Integración y Democracia: Aspectos Socio Políticos del Regionalismo en Sur América.*: Germán Camilo Prieto Corredor. Colección Gerardo Molina No. 17. Universidad Nacional. Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia: "Demosur". Bogotá, Colombia.

Prieto P. (2009). De los Buenos Propósitos a las Acciones Concretas dentro del Panorama Social de la Comunidad Andina en *Revista Observatorio*, Bogotá, Colombia. Edición Junio.: Parlamento Andino.

Puchala D. (1972). Of bleed men, elephants and international integration en *Journal of Common Market Studies*, X-No 3, Londres, marzo, 1972.

Quinche M. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, Colombia.: Doctrina y Ley

Quindimil J. (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*. Valencia: Universidad de La Coruña.: Tirant lo Blanch.

Ramírez B. (2007). *Avances y retos de la educación en derechos humanos en el siglo XXI. De América Latina a México*. Universidad Autónoma de México UMAN.

Ramírez A. (2008). *Recopilación Jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia sobre Tratados de Comercio Internacional*. Bogotá, Colombia.: Fundación Konrad Adenauer y Corporación Pensamiento Siglo XXI.

Restrepo J. (2006). *El Rescate de las Finanzas Territoriales*. Bogotá, Colombia.: Fundación Konrad Adenauer, Corporación pensamiento siglo XXI.

Restrepo M. (2012). Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho en *Revista Opinión Jurídica (Julio – Diciembre)* – Universidad de Antioquia. Bogotá, Colombia.

Restrepo D. (2004), De la descentralización a la regionalización, nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. Revista Eure, Volumen XXIX No 89, Santiago de Chile, Chile.

Ríos L & Trujillo D. (2010). Implicaciones de la falta de claridad en la regulación jurídica de los mecanismos, instrumentos y procedimientos para el ejercicio de la función administrativa en Colombia. En *revista Ambiente Jurídico* A.J. Nº 12 / 2010).

Rinella A & Cardinale V. (2013). El principio de subsidiariedad en su transposición normativa en el derecho constitucional comparado

Rockwell J. (2005). Negar la globalización económica ya no es factible en *el First National Bank de East Lansing*. Michigan, EUA, el 19 de abril de 2005. Documento extraído el 7 febrero de 2009 de <http://www.eldiarioexterior.com/noticia>.

Rodríguez J. (1998). *Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia.: Temis

Rodríguez J. (2010). *El Derecho Administrativo frente a la internacionalización del Derecho y en particular frente al Derecho Comunitario*. Documento extraído el 20 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/77329889>

Rodríguez G. (2005, 25 de abril) La Inserción Internacional De Chile. Perspectivas de las regiones. *Encuentro Nacional Ciudad De Punta Arenas, Chile*. Recuperado de www.cooperaciondescentralizada.Gov.Cl/1511/Articles-341_Recurso_1.Pdf.

Rodríguez C & Guerrero H. (2009). Gobernanza Multinivel en la Unión Europea en *Revista Principia Iuris* - Núm. 11, Enero 2009. Documento Extraído el 5 de abril de 2013 de <http://vlex.com/vid/223723353>.

Rodríguez G. (2010). La licencia ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización en *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Documento extraído el 5 de enero de 2014 de <http://vlex.com/vid/77329955>.

Rodríguez I & Gómez J. (2013). *Metodología de investigación científica en Derecho*. Documento extraído el 4 de junio de 2014 de <http://vlex.com/vid/219906097>

Rojas F. (1999). *The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region*. Burki, S.J. y G. Perry (eds), Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C. The World Bank. Memorias Seminario Globalización Territorial gestionado por el Parlamento Andino en Bogota – Colombia.

Rojas R. (2011). La Descentralización en América Latina en *periódico el Tiempo*. Bogotá, Colombia.

Rosell M. (1999). *Marco Institucional y Seguridad Jurídica en la Comunidad Andina*. Lima, Perú.: Secretaría General de la Comunidad Andina.

Rozas S. (2006). la educación y el desempleo en el modelo de integración de la comunidad andina en *Revista investigación y desarrollo* vol. 14, nº 1 (2006) - ISSN 0121-3261.

Ruano B. (2006). Globalisation de la forme scolaire, in G. Chapelle, D. Meuret (éd), *Améliorer l'école*. Paris,

Francia.: PUF.

Sáchica L. (1990). *Introducción al Derecho Comunitario Andino* (2 Ed.). Bogotá, Colombia.: Temis.

Salgado W. (2007). La Crisis de la Integración Andina. *Revista Indoamerica. Revista de Integración Andina. Artículo Publicado el 6 de Noviembre de 2007*. Revista Editada por Wilbert Bendezu. Lima. Perú.

Salgado A.(2007). *La investigación cualitativa: Diseños, evaluación del rigor metodológico y retos*. Lima Perú.: Liberabit

Salgado G. (2007). *El Grupo Andino*. Quito, Ecuador.: Corporación Editora Nacional.

Salvador S. (2003). El impacto de los referentes internacionales en la transformación de las administraciones publicas latinoamericanas: agentes y dinámicas institucionales. Panel: entre la transformación de las administraciones públicas y la creación de nuestras formulas de gestión. La influencia de los referentes internacionales; *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Publica*, Ciudad de Panama, Panamá.

Sánchez V & Barcelo 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 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/57861851>

Sánchez D. (2007). La Democracia en la Comunidad Andina. *Revista Indoamerica. Revista de la Integración Andina. Año 2 No. 6*. Lima, Perú.: Jorge Arias Montoya y Linder Vásquez Linares.

Sánchez V. (2000). *La Integración y la Constitución Política del Estado de Bolivia*. Quito, Ecuador.: Universidad Andina Simón Bolívar

Sánchez D. (2009). La potestad reglamentaria de las universidades como excepción a la potestad reglamentaria del Presidente de la República en *Revista Estudios de Derecho* - Núm. 148, Diciembre 2009. Universidad de Medellín, Colombia.

Sánchez A & Carswell B. (1986). Caracteres del Derecho comunitario; fuentes y relaciones con los ordenamientos nacionales en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* - Núm. 575, Julio - Agosto 1986. Documento extraído el 20 de septiembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/331684>

San Martino L. (2007). La autonomía: una variable histórica de las ciudades en *El municipalismo y su proyección iberoamericana (Enero 2007)*. Documento Extraído el 28 de febrero de 2013 de <http://vlex.com/vid/41777625>

Sanz, B. (2008). *Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada* (Volumen 2). Barcelona, España.: Diputación de Barcelona.

Santofimio J. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Introducción a los conceptos de la administración pública y el Derecho Administrativo*. 2ª Edición. Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia.

Sassen S. (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la globalización*. Barcelona, España.: Ediciones Bellaterra.

Scardamaglia V & Mercedes B. (2010). La Dimensión Subnacional de las Negociaciones Económicas Internacionales. El Caso de las Provincias Argentinas. *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.

Schueitzer M. (1987). *Derecho Europeo*. Buenos Aires, Argentina.: Palma.

Schachter S. (1968). Cohesión social en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*. Madrid, España.: Aguilar.

Schmetz P. (2012). *La formation des enseignants: Chantier défriché, et après.*: École Démocratique. Paris, España.

Secretaria General de la CAN. (2007). *¿y por donde comenzamos? Prioridades de la Comunidad Andina ante el cambio climático*. Lima, Perú.: Secretaria General de la CAN.

Secretaria General de la Comunidad Andina. (2007). *La Comunidad Andina, Una Apuesta por nuestro Futuro*. Lima, Perú.: Secretaria General de la CAN

Secretaria General de la Comunidad Andina (2006). *La Comunidad Andina, Una Apuesta por nuestro Futuro*. Perú, Lima.: Secretaria General de la CAN.

Secretaria General de la Comunidad Andina. (2003). *Perspectivas del Medio Ambiente en GEO Andino 2003*. Lima, Perú.: Secretaria General de la Comunidad Andina y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Secretaria General del Parlamento Andino. (2007). *Estudio sobre la Reforma Institucional de la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia.: Parlamento Andino.

Sela. (2001). *Guía de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid, España.: Ariel

Serpa H. (2011). ¿Autonomía territorial o recentralización? *En Asamblea General de Gobernadores respecto al ordenamiento territorial y la descentralización de la Nación*. Bogotá, Colombia.

Servicio (2005). Servicio público y derecho comunitario europeo en *Revista catalana de derecho público - Núm. 31, Diciembre 2005*. Documento Extraído el 13 de julio de 2013 de <http://vlex.com/vid/61476841>

Siufi G. (2010). MERCOSUR y educación superior en *Contribuciones de la educación a la integración regional. El caso del Mercosur educativo*. Documento extraído el 10 de julio de 2014 de <http://vlex.com/vid/69548432>

Sobrino J. (1996). Las Bases Jurídicas del Derecho Comunitario Europeo, en *Memorias del Seminario Internacional Derecho Andino e Integración Económica en América*. Santiago de Cali, Colombia.: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena/Instituto de Altos Estudios Jurídicos, Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Valle.

Stallings B. (1994). La influencia internacional en las políticas públicas: deuda, estabilización y reforma

estructural en *la Política de ajuste económico, las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*. Bogotá, Colombia.: CEREC

Stiglitz J. (2003). *El malestar en la globalización*. Bogotá, Colombia.: Taurus.

Strange S. (1998). El Estado Hueco, en *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*. Bogotá, Colombia.: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional.

Suelt-Cock V & Osorio A. (2011). La Autonomía Local en Diversos Sistemas de Organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano en *Revista Universitas N° 122: 117-168, enero-junio de 2011*. Revista Publicada por la Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Suelt Cock V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos - Núm. 10-1, Junio 2008*. Documento extraído el 19 de julio de 2013 de <http://vlex.com/vid/51340715>. pp. 159-200

Tangarife T. (2002). *Derecho de la Integración de la Comunidad Andina*, Medellín, Colombia.: Raisbeck, Lara Rueda (Baker y Mckenziel).

Tapia J. (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización en *Revista de Estudios Constitucionales - Núm. 1-2003, Julio 2003*. Documento extraído el 21 de julio de 2015 de <http://vlex.com/vid/42908440>

Torres J. (2008). *El Concepto de Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina.: Edit Dunken.

Torrijos, V. (2000). La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones, en *Desafíos No 2, Bogotá, CEPI*, Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Tremolada E. (2006). *El Derecho Andino en Colombia*. Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia

Tremps P. (1994). *Constitución Española y Comunidad Europea*. Madrid, España.: Ariel.

Tussie D. (2004). *La política comercial en un contexto de federalismo. El caso de Argentina. Documento presentado en el Taller de Trabajo CARI-BID-INTAL*, Buenos Aires, Argentina

Ugalde A. (2006). La acción exterior de los actores gubernamentales No Centrales: Un fenómeno creciente y de alcance mundial. *Politika Revista de Ciencias Sociales*.

Universidad San Buenaventura. (2009). *Participación Ciudadana en la CAN: Visión Académica*. Bogotá, Colombia.: Tulia Dayana Sánchez Rodríguez.

Uribe F. (1990). *El Derecho de la Integración en el Grupo Andino*. Quito, Ecuador.: Tribunal Andino de Justicia.

Uribe J. (2009). La provincia en el modelo territorial colombiano. Estado del arte en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi - Núm. 8, Junio 2009*. Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.

Vacchino J. (1990). *La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración Regional*. Tomo I. BID. Instituto

para la Integración de América Latina. Buenos Aires, Argentina.: Depalma Buenos Aires.

Valles J. M. (2001). *Ciencia Política. Una Introducción*. Barcelona, España.: Ariel

Valencia H. (2003). *Ciencia Política*. Bogotá, Colombia. Universidad Pontificia Bolivariana.: Dike.

Valero M. (2000). Fronteras, espacios por la Innovación y el Cambio Social. Apreciaciones a partir de la Experiencia Venezolana en Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona ISSN 1138-9788 Nº 69 (52), 1 de agosto de 2000

Valsera A. (2005). *El marco institucional de dos procesos de integración con éxito: UE y MERCOSUR*. Documento Extraído el 13 de julio de 2013 de <http://vlex.com/vid/294506>

Varela E. (2010). Dimensiones transnacionales en la productividad de las políticas publicas en *la soberanía transformada*. Bogotá, Colombia.: Dike.

Vargas D. (2012). Sistemas de información ambiental en la comunidad andina: una breve reseña en *Revista de Integración de la Secretaria General de la CAN – Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina*, Revista No. 9 Septiembre/12. ISSN 199-236X

Vargas A. (1994). *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Bogotá, Colombia.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Vásquez M & Posada A. (2011). La insolvencia transfronteriza: generalidades de un fenómeno económico con impacto jurídico en *Revista Criterio Jurídico* Santiago de Cali V. 11, No. 2 2011-2. ISSN 1657-3978

Vega M. (2008). La Supranacionalidad en el Derecho Comunitario en *Revista el Mediador*. Quito, Ecuador.: Procuraduría General del Estado de Ecuador.

Velásquez C. (2001). El ambiente 10 años después. Comentarios al Régimen Constitucional Ambiental en Colombia en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas - Núm. 16, Junio 2001* Páginas: 63-109. Universidad del Norte. Documento extraído el 26 de agosto de 2013 de <http://vlex.com/vid/51707818>.

Velásquez F. (2006). La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia - Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial en el *Seminario “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”*, realizado en Bogotá el 20 y 21 de septiembre de 2006.

Vélez R. (2013). *El Parlamento Andino en el marco del proceso andino de integración*. Tesis de grado para obtener el título de Doctor en Derecho Constitucional. Tesis no publicada. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Vélez R. (2008). El panorama actual de la Comunidad Andina, una visión general a las puertas de cumplir cuatro décadas integracionistas en *Revista Observatorio*. Bogotá, Colombia.: Parlamento Andino.

Verano E. (2011). Centralismo y autonomía. Diecinueve años después en *Asamblea General de Gobernadores respecto al ordenamiento territorial y la descentralización de la Nación*. Bogotá, Colombia.

- Vidal J. (1975). *Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia.: Universidad de los Andes.
- Vieira E. (2008). *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*. Bogotá, Colombia.: Convenio Andrés Bello.
- Vieira E. (2004). *Alternativas para la CAN frente al ALCA y MERCOSUR*, Bogotá, Colombia.: Javier Sanin, Universidad Javeriana.
- Vilaca D & Heredia S. (2010). *Del Pacto a la Comunidad Andina*. Lima, Perú.: Secretaria General de la CAN.
- Vilas J. (2008). *Marco Conceptual de la Participación en el Gobierno Local: Pros y Contras*. Documento Extraído el 2 de febrero de 2012 de <http://vlex.com/vid/39022911>.
- Villabella A. (2010). *Persiguiendo el debate: los métodos en la investigación jurídica*. Santiago de Chile, Chile.: Editorial Chile Contemporáneo.
- Villoria M. (2005). *Democracia y Participación*. Documento Extraído el 18 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/321435>.
- Visión... (2003). Visión prospectiva en relación con la regulación constitucional de los tratados internacionales. *Revista Ius et praxis* - Núm. 9-1, Enero 2003. Documento extraído el 30 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/43444091>.
- Viver Caries. (1996). Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década en *Revista catalana de derecho público* - Núm. 21, Diciembre 1996. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/62877385>
- Wagner A. (2004). 35 Años de Integración Andina: Logros y Desafíos en la Perspectiva de un Nuevo Diseño Estratégico en *El Futuro de la Integración Andina*, Bogotá, Colombia.: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana CEREC.
- Wainwright H. (2005). *Cómo ocupar el Estado*. Barcelona, España.: Icaria Antrazyt.
- Yepes J. (2009). La educación superior desde la perspectiva de las políticas públicas en Colombia en *Revista Ambiente Jurídico* - Núm. 11, Noviembre 2009. Documento extraído el 4 de enero de 2014 de <http://vlex.com/vid/216624541>.
- Zapata E. (2008, 26-28 de mayo). *Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales. Panorama actual y retos a futuro*. Documento presentado en la 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina de Barcelona. Recuperado de http://www.conferenciasocd.org/docs/articulacion_internacional_entre_gl_e%20zapata.pdf. Consulta marzo 15 de 2009.
- Zapata E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos no centrales y la cooperación descentralizada Unión Europea –América Latina*, Vol. 1. Barcelona, España.: Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina.

Zeraoui Z. (2007). Qué es la paradiplomacia. La dimensión transnacional de lo local y lo regional en *Foro para una Democracia Segura*, *Safe Democracy Foundation*. Documento extraído el 6 de julio de 2014 de <http://spanish.safe-democracy.org/2007/02/20/que-es-la-paradiplomacia/>

Zoido F. (2012). Geografía y Ordenación del Territorio en *Revista Scripta Vetera* de la Universidad de Barcelona, No. 77. Documento Extraído el 2 de febrero de 2014 de <http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>.

Zubelzú G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas en *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Argentina.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Zufiaur J. ponente. (2004). *La cohesión social en América Latina y el Caribe, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo*. Valencia, España.: REX/152.

Zuluaga R. (2013). La asociatividad territorial en Colombia. Especial referencia a las áreas metropolitanas en *el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá, Colombia.: Universidad del Rosario.

TABLA DE CONTENIDO

Página

INTRODUCCIÓN.....	7
--------------------------	----------

PARTE I

ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA RELACIÓN ENTRE LA INTEGRACIÓN ANDINA Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

CAPITULO I

Dos procesos en Relación: Integración Andina y Descentralización Territorial Colombiana.....	24
---	-----------

Sección 1: La importancia de la relación

1.- La importancia del proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial colombiana.....	26
--	----

2.- La importancia de la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso andino de integración.....	35
--	----

3.- La relación entre descentralización territorial y el proceso de Integración andino.....	41
---	----

3.1 Contexto de la relación jurídica entre descentralización territorial y el proceso de integración andino.....	44
--	----

3.2 Contexto de la relación política entre descentralización territorial y el proceso de Integración andino.....	50
--	----

Sección 2: De las Presupuestos de la Relación

1.- Condiciones de orden político para que opere el proceso de integración andino en el marco de la descentralización territorial colombiana.....	54
---	----

2.- Condiciones de orden Jurídico para que opere el proceso de integración andino en el marco de la descentralización territorial colombiana.....	61
---	----

3.- Condiciones de orden político para que opere la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso de integración andino.....	66
---	----

4.- Condiciones de orden jurídico para que opere la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso de integración andino.....	72
---	----

CAPÍTULO II

Papeles del Estado Colombiano y de la Comunidad Andina para consolidar la relación.....	80
--	-----------

Sección 1. Papel del Estado colombiano

1.- El papel del gobierno colombiano en las competencias descentralizadas territorialmente que	
--	--

evidencien conexión con el proceso andino de integración.....	81
2.- El papel del legislador colombiano en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración.....	89
3.- El papel de las entidades territoriales en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración.....	92
Sección 2. Papel de la Comunidad Andina	
1.- El papel de la Comunidad Andina en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración.....	103
2.- El papel del Sistema Andino de Integración (SAI) en las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración.....	106
3.- Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) en el marco de la descentralización territorial.....	115
4.- El papel de la CAN en el marco de la UNASUR desde el contexto de las competencias descentralizadas territorialmente que evidencien conexión con el proceso andino de integración.....	127

PARTE II

DEL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN: LA NECESARIA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN Y DEL AJUSTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

CAPITULO I.

Del estado actual de la relación.....	135
--	------------

Sección 1. El traslado y ejercicio de competencias

1.- El traslado de competencias en el proceso de integración andino.....	136
2.- El traslado de competencias en la descentralización territorial colombiana.....	139
3.- Diferencias y similitudes del traslado de competencias en el proceso de integración andino y en la descentralización territorial colombiana.....	144

Sección 2. Un balance mitigado

1.- Los avances de la integración andina en el marco de la descentralización territorial colombiana.....	148
2.- Los avances de la descentralización territorial colombiana en el marco de la integración andina.....	155

3.- Los obstáculos de la integración andina en el marco de la descentralización administrativa territorial colombiana.....	161
4.- Los obstáculos de la descentralización territorial en el marco del proceso andino de integración.....	176
CAPÍTULO II.	
Una relación por construir.....	189
Sección 1. La actualidad y los retos	
1.- Identificación de las competencias descentralizadas territorialmente en el marco de la Comunidad Andina.....	191
1.1 Educación.....	201
1.2 Turismo.....	213
1.3 Transporte.....	218
1.4 Medio Ambiente y Agua.....	223
1.5 Salud.....	239
2.- Hacia donde debe ir la integración andina desde el marco de descentralización territorial colombiana.....	242
3.- Hacia donde debe ir la descentralización territorial colombiana en el marco de la integración andina.....	247
Sección 2. Las propuestas	
1.- Propuestas para fortalecer el proceso andino de integración a través de la descentralización territorial.....	252
2.- Propuestas para fortalecer la descentralización territorial a través del Proceso Andino de Integración.....	268
Anexo No. 1 RESULTADOS DE ENTREVISTAS EN EL PARLAMENTO ANDINO	274
Anexo No. 2 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA CAN EN LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA	276
CONCLUSIONES.....	279
REFERENCIAS.....	301

La Descentralización Territorial en el marco de la Comunidad Andina (CAN)

Resumen

El trabajo de investigación pretende analizar la relación entre los sistemas de organización administrativos denominados descentralización territorial y proceso andino de integración. Lo anterior desde las perspectivas política y jurídica.

En este sentido, el problema de investigación planteado es el determinar si la descentralización territorial colombiana es obstáculo o fortaleza para el proceso andino de integración.

Para efectos de dar respuesta al problema de investigación planteado, la Autora considera que en razón a que la descentralización territorial colombiana y el proceso andino de integración se han desarrollado sin articulación alguna; esto es, sin coordinación de ambos fenómenos, no resulta procedente afirmar que la descentralización territorial colombiana sea obstáculo o fortaleza al proceso andino de integración.

La citada hipótesis final del trabajo de investigación le permitió a la Autora establecer algunas propuestas para lograr la necesaria articulación de los fenómenos de la descentralización territorial colombiana y la Comunidad Andina (CAN).

Territorial decentralization in the framework of the Andean Community (CAN)

Abstract

The research aims to analyze the relationship between systems of administrative decentralization and territorial organization called Andean integration process. This from the political and legal perspectives.

In this sense, raised the problem of research is to determine whether the Colombian territorial decentralization obstacle or strength for the Andean integration process.

For purposes of responding to the problem of research raised, the author believes that the reason that the Colombian territorial decentralization and the Andean integration process have been developed without any coordination; that is, without coordination of both phenomena, it is not appropriate to state that the Colombian territorial decentralization is strong obstacle or the Andean integration process.

Said final hypothesis of the research allowed the author to establish some proposals for the necessary articulation of the phenomena of territorial decentralization in Colombia and the Andean Community (CAN).