



## LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y LA INTEGRACIÓN ANDINA

Carolina Blanco Alvarado<sup>2</sup>

Buenos días a todos. Un saludo muy especial a las doctoras Mónica Lucía Fernández, Adriana Castro y Erika Isler; y mil y mil gracias por la invitación, la verdad es que poder presentar resultados obtenidos en los proyectos de investigación es una motivación para continuar con la tarea académica de investigar.

La temática que he querido presentar hoy la he titulado la *Descentralización territorial en el marco de la Comunidad Andina*. Empezar a dialogar sobre esta temática implica en primera instancia tener muy en cuenta que hoy el derecho público y en especial el derecho administrativo tienen grandes desafíos, tanto en el marco global como en el marco nacional con la finalidad de asegurar una buena prestación de servicios públicos, y en especial, con la finalidad de asegurar con calidad la adecuada prestación

---

<sup>2</sup> Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Doctora en Derecho por la Universidad Santo Tomás. Magister en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad del Rosario. Se ha desempeñado como Directora de la Oficina Jurídica del Parlamento Andino, consultora de entidades públicas en el marco de la contratación estatal. Docente e Investigadora de la Universidad Libre de Colombia y de la Universidad Santo Tomás.

de servicios públicos. En la actualidad el fenómeno de la globalización es indiscutible, ya la doctrina lo ha manifestado reiteradamente, el fenómeno de la globalización está generando un impacto fuerte en el concepto de Estado y en las funciones del Estado. Ya el concepto clásico del Estado, que se nos enseñó en pregrado está siendo objeto de debate en su naturaleza jurídica.

Hoy por hoy, como consecuencia del fenómeno de la globalización, las funciones del Estado tienen que ser replanteadas y contextualizadas en el marco del fenómeno globalizador, y es en ese sentido que resulta de interés analizar justamente estos dos sistemas de organización administrativa, la descentralización territorial y la Comunidad Andina. La doctrina ha reiterado que definitivamente la descentralización territorial no ha producido los efectos deseados, el sistema de organización administrativa descentralizado desde la perspectiva territorial en realidad no ha cumplido con las finalidades que pretendía el legislador cuando las creó, y en especial, atendiendo el marco constitucional de la Carta Política de la Constitución del 91, y lo mismo acontece con relación al fenómeno de la integración andina.

Si ustedes analizan las características de ambos sistemas de organización administrativa, y en especial, la razón de ser de ambos sistemas de organización administrativa, se van a percatar que son sistemas muy parecidos, porque en ambos se evidencian competencias compartidas, en especial en el marco de servicios públicos como prestación de agua potable, educación, salud, medio ambiente, transporte, servicios públicos domiciliarios. Desde el citado escenario resulta de interés preguntarse si existen dos sistemas de organización administrativa que tienen competencias concurrentes, por qué no se evidencia articulación de ambos sistemas, atendiendo al fenómeno de la globalización que está aconteciendo en el globo terráqueo, y afectando en mayor medida a países tercermundistas como Colombia.

En ese sentido y adelantándome a la propuesta que les quiero presentar hoy, sí resulta procedente lograr una articulación entre ambos sistemas de organización administrativa, esto es entre Comunidad Andina y la descentralización territorial colombiana. Esta propuesta tiene un antecedente que no sale del sombrero del mago, esta propuesta tiene un fundamento constitucional, la misma carta política desde el mismo preámbulo de la constitución establece que como meta del Estado colombiano, debe promover la integración colombiana en especial con relación a los Estados Andinos. Lo dispuesto en dicho preámbulo, está desarrollado en el artículo noveno de la carta política que establece que las relaciones internacionales del Estado colombiano deben gestionarse en el marco del proceso de integración andina.

Les he hablado de la Comunidad Andina y aún no me he aproximado al concepto de lo que puede ser Comunidad Andina. Pues bien, la CAN la podemos definir desde diferentes perspectivas, pero desde la perspectiva del Derecho que es la que en realidad nos interesa, podemos definirla como una comunidad de derecho en la que todos los Estados miembros se someten a unas mismas reglas normativas, en aras de lograr un desarrollo económico equilibrado entre todos los Estados que hacen parte de este organismo internacional.

Aquí vale la pena anotar que en el globo terráqueo solamente existen tres procesos de integración: Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina. Unasur no es ningún proceso de integración, es un foro de carácter político, no es en realidad un proceso de integración. La cuestión es que tenemos en el globo terráqueo solamente tres procesos de integración, y en Suramérica dos: Mercosur y Comunidad Andina. Dicho Organismo Internacional está conformado por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y ahora Chile entró como Estado miembro, salió de Mercosur y se vinculó a dicho Organismo Internacional, lo que da a entender atendiendo al

desarrollo económico que ha tenido este país chileno, que seguramente la Comunidad Andina va a resultar fortalecida con el ingreso de este país a este organismo internacional.

Ahora bien, ¿Qué es la descentralización territorial?, yo creo que todos manejamos el concepto, es un sistema de organización administrativa a través del cual se traslada el ejercicio de una serie de competencias a entidades territoriales con la finalidad de que estas las ejecuten con autonomía y con independencia; entidades territoriales como departamentos, municipios, territorios indígenas y distritos fundamentalmente.

¿Por qué se justifica la temática?, ¿por qué analizar estos dos fenómenos de manera concurrente?, ¿por qué analizar descentralización territorial y comunidad andina?, por una razón fundamental que manifestaba hace unos minutos, por la misma crisis que generan ambos sistemas de organización administrativa. Me explico, si se analizan las causales por las cuales la descentralización territorial está en crisis y las causales por las cuales la Comunidad Andina está en crisis, se van a dar cuenta que el fundamento de esas crisis es netamente político y de carácter jurídico, no de carácter económico, a pesar de que la mayoría de la doctrina cuando habla de descentralización territorial y de comunidad andina siempre enfoca la temática desde la perspectiva netamente económica.

Al respecto, para que ambos sistemas de organización administrativa puedan usufructuar los beneficios económicos, tienen que estar preparados política y jurídicamente, y ese es el gran problema que tiene la descentralización territorial y la Comunidad Andina, esto es, que aún no están preparadas política y jurídicamente para asumir en realidad los beneficios que pueden generar económicamente ambos sistemas de organización administrativa.

Otro fundamento que justifica el análisis de la temática obedece a qué el análisis de ambas figuras permite que la descentralización territorial se contextualice frente al fenómeno de la globalización. La descentralización territorial hoy no puede entenderse como un sistema de organización administrativa absolutamente localizado. No, la descentralización territorial tiene que abrir sus puertas y empezar a comportarse frente a lo que se supone implica el fenómeno de la globalización.

¿Por qué la relevancia del tema?, ¿por qué resulta importante la temática de analizar los dos fenómenos?, en primer lugar, porque hoy por hoy a la descentralización territorial se le han dado una gran cantidad de competencias, una gran cantidad de funciones que no ha podido cumplir. Con la Carta Política del año 91 a los departamentos, a los territorios indígenas, a los distritos y en especial a los municipios, en el marco de la descentralización territorial se les otorga una gran cantidad de competencias en el marco fiscal, en el marco político, en el marco económico y en el marco social, que hace que sea absolutamente imposible poder cumplir con todas las competencias que por ley les han sido asignadas.

Otro fundamento que justifica el análisis de ambas figuras se circunscribe a los efectos por la incorporación de Colombia a la CAN; cuando un Estado se vincula a un proceso de integración, digamos relativamente consolidado como es este caso, esta situación le va a generar repercusiones especialmente en el marco normativo. Sí Colombia está vinculada a la Comunidad Andina, ello supone que tiene que dar cumplimiento a todas las decisiones y resoluciones que emite la CAN con un carácter prevalente, atendiendo las características propias del derecho comunitario andino, esto es, con prevalencia, atendiendo la noción de supraconstitucionalidad.

Tengan ustedes en cuenta que en el marco del derecho comunitario, las decisiones y resoluciones que se emitan van a tener un carácter de prevalencia y de efecto directo e inmediato frente a los problemas jurídicos que tenga que afrontar el Estado miembro en el marco del proceso andino de integración. En ese sentido, si ustedes analizan el marco normativo propio del derecho comunitario, se van a dar cuenta qué existen una gran variedad de decisiones y resoluciones que ha emitido la CAN en el marco de las competencias propias de las entidades territoriales como transporte, medio ambiente, turismo, servicios públicos domiciliarios, respecto a las cuales las entidades territoriales por desconocimiento -prefiero pensar que es por desconocimiento- no las cumplen, quebrándose ese principio de prevalencia de este tipo de normas propias del derecho comunitario.

La temática también se justifica por los cambios que ha evidenciado el derecho administrativo en la actualidad, en el caso colombiano ya no podemos entenderlo como un derecho absolutamente nacionalizado, actualmente se ha podido evidenciar una internacionalización y una globalización del del mismo. El derecho administrativo hoy por hoy se ha visto irradiado por normas de derecho comunitario, y esto lo vemos en tres aspectos fundamentalmente, fíjense ustedes que hoy por hoy la CAN ha emitido una gran variedad de resoluciones y decisiones que si bien en principio debieron haber sido objeto de conocimiento, o debieron haber sido emitidas por autoridades nacionales. Esta competencia no la tienen las autoridades nacionales, sino que quien las tiene es el organismo internacional Comunidad Andina; ello acontece en temas relacionados con propiedad intelectual. Fíjense ustedes que el tema de regulación de la propiedad intelectual en el Estado colombiano, su marco normativo fuerte no proviene de una legislación interna, proviene indiscutiblemente de decisiones y resoluciones que ha emitido la Comunidad Andina, dejando de lado autoridades propias del Estado colombiano que en principio podrían haber sido las que en principio podrían haber emitido este tipo de normas legales.

En segundo lugar, el derecho administrativo también se ha visto irradiado por el derecho comunitario andino por la existencia del Tribunal Andino de Justicia. Hoy en día el Tribunal Andino de Justicia es el ente de orden judicial del Derecho Comunitario Andino encargado de resolver todos los problemas jurídicos inherentes a la CAN; y no jurisdicción contencioso-administrativa.

Y en tercer lugar, el derecho administrativo también se ha visto irradiado por el Derecho Comunitario Andino en el marco de su bloque de legalidad, ya el operador jurídico, el servidor público en un momento dado, o el juez administrativo o el magistrado administrativo no solamente se va a ver sometido al bloque de legalidad, es decir, a aplicar en los asuntos que tenga que resolver a la ley y a la constitución, ya que el bloque de legalidad definitivamente se va a ampliar, el operador jurídico o el servidor público o el juez o el magistrado tiene que ir más allá de la ley y la Constitución; y como consecuencia de ello, iniciar el proceso de contextualizarse frente a las decisiones y resoluciones emitidas por la Comunidad Andina.

Otro fundamento que justifica el análisis de los dos sistemas de organización administrativa, es la descentralización territorial y la Comunidad Andina, se justifica en el sentido de que la creación del Derecho no solamente es labor de los Estados, se ha podido establecer claramente que procesos de integración debidamente consolidados también crean Derecho con las características propias de lo que supone es un derecho comunitario. De esta forma el derecho se convierte en una figura netamente tridimensional, esto es, que el derecho, además de estar fraccionado, por decirlo de alguna manera, por el derecho nacional y por el derecho internacional, también va a evidenciar una tercera dimensión, denominada derecho comunitario. El derecho comunitario no es derecho internacional, no es tampoco derecho nacional, es un

escenario intermedio entre lo que se supone es el derecho internacional y entre lo que es el derecho nacional.

Otro fundamento que justifica el análisis de estos dos sistemas de organización administrativa obedece a los cambios en las relaciones internacionales que ya no son lideradas única y exclusivamente por los jefes de Estado sino que como consecuencia de la globalización también pueden serlo por entidades territoriales y concretamente por los municipios. Los municipios, y esto de conformidad con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pueden liderar relaciones internacionales con municipios limítrofes en Colombia. Y esto no es un secreto, es lo que se ha denominado la *paradiplomacia*: el fenómeno en el que se permite que entidades territoriales puedan participar en el desarrollo de relaciones internacionales y como consecuencia de ello, puedan hacer convenios o acuerdos de desarrollo económico y de desarrollo social con homólogos de otros países.

Otro fundamento que justifica el análisis de los dos sistemas que les acabo de mencionar, se circunscribe al hecho de que el proceso andino de integración se constituye en un proceso que permite y que promueve la protección de derechos políticos, que tiene por finalidad promover la democracia y como consecuencia de ello promover los mecanismos de participación ciudadana, con lo cual si es así, fíjense ustedes, que el proceso andino de integración permite indiscutiblemente promover desde el marco supranacional la protección a derechos políticos, es decir, promover desde el marco supraconstitucional mecanismos de participación ciudadana.

Y para finalizar, otro fundamento que justifica el poder analizar de manera coordinada y contextualizada ambos sistemas de organización

administrativa, obedece a la necesidad de fortalecer el papel de los departamentos atendiendo a sus funciones de coordinador y de planeador. En este sentido, para el proceso andino de integración esa función de planeador y de coordinador resulta de interés, porque va a ser el ente que va a funcionar como intermediario para el cumplimiento de las concurrentes entre la CAN y las entidades territoriales descentralizadas.

