

DESCENTRALIZAÇÃO E UNIDADE POLÍTICA NA COLÔMBIA¹

Daniel Bonilla²

1 INTRODUÇÃO

Desde a criação da República, o sistema jurídico colombiano moveu-se pendularmente ora em direção ao princípio da autonomia, ora em direção ao princípio da unidade política. A ordem jurídica, em diferentes ocasiões, privilegiou de maneira explícita este ou aquele princípio. Assim, durante o século XIX, as Constituições de 1830, 1832 e 1843 se comprometeram com interpretações centralistas do princípio da unidade política, enquanto as Cartas Políticas de 1853, 1858 e 1863 priorizaram o princípio da autonomia por meio da configuração de um Estado federal no país (Soto, 2003, p. 134). Em outras ocasiões, a história político-jurídica colombiana evidenciou uma tentativa de alcançar um equilíbrio entre os princípios da autonomia e da unidade política que permitisse sua convivência dentro do sistema jurídico. No entanto, como de costume, este equilíbrio foi quebrado pelas leis que buscam definir o conteúdo destes princípios ou pelas interpretações institucionais que buscam seu desenvolvimento e aplicação. A Constituição de 1886, por exemplo, estabeleceu que a Colômbia seria uma república unitária, centralizada politicamente, mas descentralizada administrativamente. Da mesma maneira, a Constituição de 1991 assinalou que o Estado colombiano seria unitário, descentralizado, pluralista e comprometido com a autonomia de suas entidades descentralizadas e com a democracia participativa. No entanto, a interpretação articulada pelas autoridades estatais em torno deste conjunto de princípios constitucionais moveu o pêndulo novamente em direção ao princípio da unidade política.

1. Nota do organizador: embora não seja formalmente uma federação, a República da Colômbia apresenta uma conformação política marcada pela autonomia das entidades territoriais, inclusive com a eleição dos governadores provinciais, traço característico de Estados federados. Entretanto, elementos próprios de um Estado unitário presentes em seus princípios constitucionais acabam por estabelecer uma tensão entre os princípios autonomistas e os unitaristas. Longe de constituir um exemplo isolado ou atípico, o caso colombiano expõe vetores e pressões de centralização e descentralização em Estados federais latino-americanos, como pode ser evidenciado na análise das trajetórias dos federalismos venezuelano, argentino e, igualmente, brasileiro. O que distingue a forma peculiar pela qual estas tensões se expressam na Colômbia é a capacidade do seu texto constitucional prescrever, de maneira aparentemente paradoxal, um Estado ao mesmo tempo unitário e descentralizado.

2. Professor associado da Faculdade de Direito da Universidad de los Andes (UnianDES) e codiretor do Grupo de Direito e Interesse Público da UnianDES.

O caráter centralista da Constituição de 1886, e de seus desdobramentos legislativos e jurisprudenciais, é evidente. Durante os 105 anos de vigência desta Carta Política, o Congresso Nacional e o presidente da República concentraram o poder político e o poder criador de direito. Neste período, os departamentos e os municípios foram somente entes coordenadores ou executores das políticas articuladas pelo centro político-jurídico. Do mesmo modo, o equilíbrio constitucional, articulado na parte dogmática da Constituição de 1991, foi quebrado graças a uma interpretação monista do princípio da unidade política, a qual restringiu radicalmente o princípio da autonomia. Esta interpretação foi defendida por instituições tão diversas quanto a Corte Constitucional e as agências administrativas da ordem nacional.

Este capítulo tem como objetivo examinar o balanço pendular entre os princípios da unidade política e da descentralização constantes na parte dogmática da Constituição de 1991, bem como seu rompimento observado na parte orgânica da Carta Política e nas normas jurídicas que o regulamentam. Em particular, neste capítulo apresentam-se e justificam-se as duas seguintes teses: em primeiro lugar, argumenta-se que na parte dogmática da Constituição colombiana de 1991 existe uma tensão entre o princípio da unidade política e o da autonomia, pois se, por um lado, a Constituição estabelece que a Colômbia é uma república unitária, por outro, estabelece que é um Estado descentralizado, com autonomia de suas entidades territoriais, pluralista e comprometido com o princípio da democracia participativa.

Em segundo lugar, argumenta-se que esta tensão foi solucionada em favor do princípio da unidade política, pela mesma Constituição, em sua parte orgânica, e também por leis e sentenças a ela relacionadas. Tanto o legislador constituinte de 1991 como o legislador ordinário e a Corte Constitucional limitaram radicalmente a autonomia política, administrativa e fiscal das entidades territoriais. Uma interpretação monista do princípio da unidade política faz com que o modelo de Estado colombiano seja compreendido em torno da ideia de que deve existir um único sistema político e jurídico centralizado e hierarquizado. Desta forma, o espaço para as entidades territoriais articularem e executarem suas políticas dentro do modelo de Estado é residual e, em grande medida, simbólico.³

Para justificar essas duas teses, o texto foi dividido da seguinte forma. Na segunda seção apresenta-se a estrutura básica da tensão entre o princípio da unidade política e o princípio da descentralização, assim como seus principais antecedentes históricos. Na terceira seção, explanam-se as razões que permitem

3. Diferentemente, em alguns setores da literatura especializada se argumenta que a Colômbia é um exemplo de Estado descentralizado. Ver, por exemplo, Garman, Willis e Haggard (1999). Para uma posição similar, mas apresentada pelo governo, ver Devia (2006).

afirmar que a tensão existente na Constituição entre a unidade política e a autonomia foi resolvida pelo constituinte, pelo legislador e pelo juiz constitucional em favor da unidade política. A quarta seção traz as conclusões. O capítulo não tem como objetivo descrever e precisar a aplicação do modelo de Estado estabelecido pelo sistema jurídico colombiano, mas descrever e analisar a estrutura do modelo em si. O objetivo final deste escrito é, portanto, aproximar o leitor da estrutura básica do Estado colombiano, assim como das razões básicas que o justificam e explicam.

2 O MONISMO JURÍDICO E O MODELO DE ESTADO NA COLÔMBIA

A tensão entre o princípio da unidade política e o princípio da autonomia não aparece com a promulgação da Constituição de 1991. Desde a sua independência da Espanha, a Colômbia se moveu pendularmente entre estes princípios. No século XIX, este movimento pendular se fez evidente nas múltiplas Constituições editadas como consequência das guerras civis vividas no período de formação da República. De um lado, aparecem as Constituições centralistas de 1830, 1832 e 1843 (Gargarella, 2005), de outro, as Constituições federalistas de 1853, 1858 e 1863 (Kalmanovitz, 2006). As primeiras concentravam o poder político e o poder criador de direito nas instituições de ordem nacional; assinalavam que estas deveriam prover os bens e os serviços básicos tanto em nível nacional como nos níveis departamental e local; e concentravam a administração da fazenda pública – organização de orçamento, criação e recolhimento tributário e gestão das despesas – no Congresso Nacional e na Presidência da República (Villa, 1987). As segundas, ao contrário, estabeleceram, com maior ou menor intensidade, que o Congresso e o presidente deveriam prover os bens e os serviços de ordem nacional, enquanto os governos provinciais deveriam prestar os serviços locais. Da mesma forma, as Constituições federalistas do século XIX outorgaram uma série de competências aos governos provinciais, estabeleceram eleição popular para seus dirigentes e conferiram-lhes poder criador de direito e competências que têm como objetivo aumentar sua autonomia política, jurídica e fiscal (Villa, 1987).

Todavia, o movimento pendular centralista-federalista dirige-se novamente ao centralismo com a Constituição de 1886. Esta Carta Política estabeleceu que a Colômbia seria uma república unitária descentralizada administrativamente. Desta forma, a Constituição buscava encontrar um meio termo entre centralismo e federalismo, defendidos pelas Cartas Políticas que a antecederam, e assim eliminar uma das principais causas de instabilidade política e conflitos militares que afligiram a Colômbia durante a segunda metade do século XIX. No entanto, a Constituição de 1886, em sua parte orgânica, tinha um teor acentuadamente centralista. Ordenava que os governadores fossem nomeados pelo presidente, que os prefeitos fossem escolhidos pelos governadores e estabelecia o poder de veto do governador sobre as decisões dos conselhos e das assembleias (Colômbia, 1886, Título XI; Título XVIII).

Da mesma forma, assinalava que os sistemas tributários e de despesas estavam nas mãos das instituições de ordem nacional e que o governo central deveria fornecer bens e serviços públicos nacionais e locais (Colombia, 1986, Título VI; Título IX). Os departamentos e os municípios, em suma, tinham apenas competências residuais. Eram entidades territoriais que, essencialmente, executavam as decisões tomadas pelo Congresso Nacional e pelo presidente da República.

O pêndulo unidade-autonomia volta a se movimentar, com as reformas constitucionais e os desdobramentos legais que ocorreram na segunda metade do século XX, em favor da autonomia das entidades territoriais. Durante o século XX, o pêndulo não mais se movimenta entre centralismo e federalismo, mas entre o centralismo e a autonomia das unidades territoriais que compõem o Estado colombiano. O Ato Legislativo nº 1, de 1968, que alterou a Constituição de 1886, instituiu o Sistema Fiscal (*Situado Fiscal*) com o objetivo de clarificar e especificar as competências dos governos nacional, departamental e local, promover a eficiência na despesa pública e assegurar participação dos municípios e dos departamentos nas rendas nacionais. Por sua vez, a Lei nº 46, de 1971, racionalizou as transferências que se faziam com base no Sistema Fiscal e deixou claras as porcentagens que o governo nacional deveria transferir para os departamentos e os municípios. Finalmente, a Lei nº 14, de 1983, expandiu e organizou os impostos predial⁴ e de renda, e ordenou a unificação cadastral com o intuito de fortalecer as finanças dos departamentos e municípios. Estas normas jurídicas, que tinham como objetivo a descentralização fiscal do Estado colombiano, se complementaram com o Ato Legislativo⁵ nº 1, de 1986, que promoveu a descentralização política por meio da consagração constitucional da eleição popular de prefeitos.

O propósito de alcançar um equilíbrio adequado entre os princípios da unidade política e da autonomia, que se pode observar na história constitucional colombiana dos últimos dois séculos, reaparece na Assembleia Nacional Constituinte de 1990 (Perry, Serpa e Verano, 1991a; 1991b; Rojas, Fals e Pineda, 1991). Os esforços de interpretação e ponderação realizados pelos constituintes resultaram, em primeiro lugar, na inclusão destes princípios na Constituição de 1991. O princípio da unidade política foi reconhecido expressamente. Quanto ao princípio da autonomia, ele pode ser inferido da ideia de que o Estado colombiano é descentralizado e comprometido com a democracia participativa. Em segundo lugar, como se verá adiante, estes esforços resultaram no triunfo de uma interpretação centralista do Estado colombiano.

A tensão entre o princípio da unidade política e o da descentralização, existente na Constituição de 1991, compõe-se de uma série de valores, princípios e direitos

4. Nota da tradução (N.T.): o imposto predial, neste caso, inclui tanto o territorial urbano como o territorial rural.

5. N.T.: equivale ao que no Brasil denomina-se emenda constitucional.

que aparecem tanto na parte dogmática como na parte orgânica da Constituição (Morelli, 1996, p. 35). A tensão evidencia-se especialmente no Artigo 1º da Carta Política. Esta norma, que faz parte do Título I, *Dos princípios fundamentais*, aponta que o Estado colombiano é um “Estado social de direito, organizado em forma de república unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática, participativa e pluralista” (Colômbia, 1991). Assim, em sua parte dogmática, a Constituição está comprometida com um conjunto de princípios conflitantes. Por um lado, declara que a Colômbia é uma república unitária. Desta forma, a Carta Política está comprometida com um Estado que tem apenas um centro político-jurídico. Por outro lado, afirma que na Colômbia as entidades territoriais possuem autonomia, que o Estado colombiano é descentralizado e que o princípio da democracia participativa e pluralista é um dos seus pilares. Assim, portanto, a Constituição de 1991 também está comprometida com a ideia de que as entidades territoriais teriam a possibilidade de resolver e atender de forma independente as necessidades e os interesses dos seus habitantes, e com a ideia de que os cidadãos devem poder fazer parte dos processos nos quais são tomadas decisões que os afetam diretamente.

Essa tensão de princípios, que aparece de modo geral na parte dogmática da Carta Política, concretiza-se e desenvolve-se na sua parte orgânica. O princípio da unidade política está consubstanciado no que se poderia chamar de cláusula geral de competências jurídicas e políticas que cabem ao Congresso Nacional e ao presidente da República⁶ organizar. Esta cláusula estabelece, em primeiro lugar, que a capacidade criadora do direito pertence ao Congresso;⁷ em segundo lugar, que a capacidade regulamentar das normas criadas pelo legislador bem como a administração geral do Estado se concentram no presidente da República;⁸ e, finalmente, que o Congresso e a Presidência concentram o poder político no Estado colombiano.⁹ Da mesma forma, o princípio da unidade política se concretiza no mandato constitucional que indica que o legislador nacional é aquele que deve promulgar a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial (LOOT) para definir as competências da Nação e dos entes territoriais (Colômbia, 1991, Artigo 288). Por sua vez, o Congresso Nacional deve determinar o quadro geral dentro

6. Conforme os Artigos 135, 150, 151, 152, 189 e 190 da Constituição da Colômbia (Colômbia, 1991).

7. O Congresso Nacional, segundo os Artigos 150, 151 e 152 da Constituição, tem a faculdade de aprovar leis ordinárias, estatutárias e orgânicas. Estas leis constituem a coluna vertebral do sistema jurídico colombiano.

8. O Artigo 189 da Constituição da Colômbia assinala que: “Compete ao presidente da República, como chefe de Estado, chefe de governo e suprema autoridade administrativa: (...) 11. Exercer o poder regulamentar, mediante a expedição de decretos, resoluções e ordens necessárias para o cumprimento e a execução das leis” (Colômbia, 1991). Este artigo outorga outras 27 funções ao presidente que consolidam seu poder regulamentar e administrativo.

9. O Artigo 135 da Constituição da Colômbia estabelece que seja facultado ao Congresso Nacional pedir informações ao governo nacional, solicitar a realização de sessões reservadas com os ministros, apresentar e aprovar moções de censura, e intimar os funcionários públicos para suas sessões.

do qual as entidades territoriais se baseiam diante de suas principais competências constitucionais, como criar planos de desenvolvimento e tributos.¹⁰

O princípio da descentralização, que consubstancializa o da autonomia, é formado por três dimensões profundamente interligadas: uma política, outra administrativa e, ainda, uma fiscal. A descentralização política se materializa nas seguintes instituições jurídicas: *i*) eleição popular de prefeitos e governadores (Colômbia, 1991, Artigo 260); *ii*) mecanismos de participação cidadã (referendo, consulta popular, *cabildo abierto*, revogação de mandato, iniciativa legislativa popular);¹¹ e *iii*) circunscrição departamental para eleger as pessoas que fazem parte da Câmara de Representantes do Congresso Nacional.^{12, 13}

A dimensão administrativa, a segunda a compor o princípio da descentralização, traduz-se nas seguintes instituições e categorias jurídicas: a Constituição *i*) define como entidades territoriais com competências especiais os departamentos, os municípios, as entidades territoriais indígenas (ETIs) e os distritos (Colômbia, 1991, Artigo 286); e *ii*) outorga um conjunto de direitos básicos para estas entidades territoriais: serem governadas por suas próprias autoridades, exercerem as competências previstas na Carta Política e na lei, gerirem os seus recursos e estabelecerem os impostos necessários para cumprir as suas funções e participarem da renda nacional (*op. cit.*, Artigo 287).

Da mesma forma, a autonomia administrativa das entidades territoriais se materializa: *i*) nas funções que a Constituição outorga aos departamentos; *ii*) nas funções que a Carta Política impõe aos municípios e na afirmação de que estes são a unidade básica da divisão político-administrativa do Estado colombiano; e *iii*) no mandato constitucional de que a função pública deve ser orientada pelos princípios da coordenação, da concorrência e da subsidiariedade (Colômbia, 1991, Artigo 288).

A descentralização fiscal, a terceira e última dimensão que dá forma a este princípio, se materializa: *i*) no Sistema Fiscal, que estabelece o regime geral de

10. Assim o estabelecem o Artigo 300 da Constituição, que determina as competências das assembleias departamentais, e o Artigo 313, que define as competências dos conselhos municipais. O princípio da unidade política, segundo José Ricardo Candamil, também se concretiza em diversas normas constitucionais (Candamil, 2009, p. 20-22).

11. De acordo com os Artigos 103 e 105 da Constituição. A Lei Estatutária nº 134 de 1994 regulamenta os mecanismos constitucionais de participação cidadã.

12. O Artigo 176 da Constituição da Colômbia dispõe que: "A Câmara de Representantes será eleita em circunscrições territoriais e circunscrições especiais. (...) Para a eleição de representantes da Câmara, cada departamento e o Distrito Capital de Bogotá conformarão uma circunscrição territorial" (Colômbia, 1991).

13. N.T.: na Colômbia, o Congresso Nacional se organiza de forma bicameral, compondo-se da Câmara de Representantes e do Senado.

participações das entidades territoriais no orçamento nacional;¹⁴ *ii*) na Lei nº 60 de 1993, que dispõe acerca das competências dos departamentos e dos municípios (saúde, educação, água, saneamento básico, habitação e desenvolvimento rural); e *iii*) na Lei nº 715 de 2001, que novamente regula as competências das entidades territoriais, mais especificamente em matéria de saúde e educação. O box 1 traz mais informações sobre as divisões administrativas da Colômbia.

BOX 1

Níveis administrativos na Constituição da Colômbia

A unidade básica do Estado colombiano é o município. No país existem 1.102 municípios, cujo chefe administrativo é o prefeito, eleito pelo voto popular. Em cada um deles há um conselho municipal composto de sete a 21 membros eleitos diretamente pelos cidadãos.

Os municípios podem constituir associações para cumprir seus objetivos e para prestar eficazmente os serviços de sua competência. Seus objetivos, de acordo com o Decreto nº 1.390 de 1976 são os seguintes: "Planejar, programar, projetar, coordenar e executar as ações necessárias para o desenvolvimento municipal e sub-regional, que permitam canalizar apoio interinstitucional em execução eficiente e eficaz dos recursos". As associações de municípios foram criadas há mais de trinta anos pela Lei nº 1 de 1975. No entanto, historicamente, estas instituições não tiveram grande impacto político, econômico ou social. Atualmente, existem 58 associações de municípios, das quais estão ativas 54 e quatro estão em processo de liquidação.¹ A principal organização que defende os interesses dos municípios colombianos é a Federação Colombiana de Municípios (FCM), à qual todos os municípios do país podem pertencer.²

O Artigo 313 da Constituição Colombiana prevê que os municípios têm as seguintes competências: construir obras que promovam o progresso; organizar o desenvolvimento municipal; promover a participação da comunidade, bem como a melhoria social e cultural de seus habitantes; e adequar as funções a eles outorgadas pela Constituição e pela lei de acordo com as especificidades de cada município.

As principais atribuições exercidas pelos municípios na Colômbia são as seguintes: prover os serviços públicos (água, esgotos, eletricidade, gás, coleta de lixo e telefone); atender às necessidades dos cidadãos em matéria de habitação popular, educação, saúde e iluminação pública (Artigo 2º da Lei nº 60 de 1993); regular o uso da terra (Artigo 311 da Constituição Política); e regulamentar o transporte público e privado de passageiros e de mercadorias (Artigos 3º ao 7º da Lei nº 769 de 6 de agosto de 2002).

Os distritos são municípios que se distinguem pela sua importância política, turística, comercial, histórica, cultural, ambiental, universitária ou industrial. Na Colômbia, existem somente seis distritos: o distrito da capital, de Bogotá; o distrito industrial e portuário de Barranquilla; os distritos turísticos de Cartagena e Santa Marta; o distrito especial, industrial, portuário, biodiverso e ecoturístico de Buenaventura; e o distrito fronteiriço de Cubará.

(Continua)

14. Conforme a Constituição Política da Colômbia, Artigo 356, alterado pelos Atos Legislativos nº 01 de 1993 e nº 1 de 2001, e Artigo nº 357. A este respeito, dispõe o Artigo 356 da Constituição: "Salvo o disposto pela Constituição, a lei, por iniciativa do governo, fixará quais as competências da Nação e das entidades territoriais. Determinará, também, a receita fiscal, ou seja, a porcentagem das receitas correntes da Nação a ser transferida para os departamentos, o Distrito Capital e distritos especiais de Cartagena, Santa Marta e Barranquilla, diretamente ou por meio de municípios, quando couber. Os recursos da receita fiscal serão destinados a financiar a educação pré-escolar, primária, secundária e média, e a saúde, nos níveis estabelecidos por lei, com especial atenção às crianças. A receita fiscal aumentará anualmente até chegar a uma porcentagem das verbas da Nação que permita atender adequadamente aos serviços a que se destina. Com este objetivo, serão incorporados na retenção do imposto as vendas e quaisquer outros recursos que a Nação transfira diretamente para cobrir gastos nos supracitados níveis de educação. A lei fixará prazos para a transferência dessas receitas e para a transferência das obrigações correspondentes, estabelecerá as condições em que cada departamento assumirá a responsabilidade dos mencionados serviços e poderá autorizar os municípios a prestá-los diretamente de forma individual ou associada. Não será permitida a descentralização de responsabilidades sem a prévia dotação de recursos fiscais suficientes para atendê-la. Quinze por cento das receitas fiscais serão distribuídos igualmente entre os departamentos, o Distrito Capital e os distritos de Cartagena, Santa Marta e Barranquilla. O restante será repartido proporcionalmente ao número de usuários atuais e potenciais dos serviços mencionados, tendo em conta também o esforço".

(Continuação)

Na Colômbia existem 32 departamentos. A direção administrativa e a representação legal das entidades territoriais estão a cargo do governador, eleito pelo povo. As assembleias departamentais são as principais corporações político-administrativas dos departamentos. Estas instituições são compostas de onze a 31 membros eleitos por voto popular. Os departamentos têm autorização constitucional para criar regiões cujo principal objetivo é o desenvolvimento econômico e social das entidades territoriais associadas. O Artigo 306 da Constituição estabelece que "dois ou mais departamentos poderão constituir-se em regiões administrativas e de planejamento, com personalidade jurídica, autonomia e patrimônio próprio" (Colômbia, 1991).

O Artigo 329 da Constituição da Colômbia indica que as ETIs deverão ser criadas pela LOOT. O Artigo 330 da Constituição garante aos territórios indígenas o direito de autogoverno em matéria política, administrativa, financeira, cultural e econômica. Estes direitos são exercidos atualmente pelas comunidades indígenas que vivem em reservas, isto é, territórios de propriedade coletiva oficialmente reconhecidos pelo Estado colombiano.

O Artigo 298 da Constituição estabelece que os departamentos têm as seguintes competências: administrar os assuntos setoriais; planejar e promover o desenvolvimento econômico e social; coordenar e complementar as ações dos municípios; realizar a intermediação entre os municípios e a Nação; e prestar serviços previstos pela Constituição e pela lei. Os trabalhos de apoio administrativo, coordenação e complementaridade mais importantes estão relacionados com a prestação dos serviços de saúde e educação nos municípios.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Para uma análise detalhada das associações de municípios na Colômbia, ver Colômbia (2009).

² Para conhecer a missão e a visão da FCM, bem como o seu compromisso com o princípio da descentralização, ver a página oficial da entidade, disponível em: <<http://www.fcm.org.co/>>.

A fim de se entender a tensão que usualmente se apresenta entre o princípio da unidade política e o princípio da autonomia, é essencial tornar explícitos os valores que cada uma destas normas promove. Estes valores, por sua vez, justificam que uma comunidade política privilegie um ou outro princípio e, portanto, que escolha um modelo centralista ou um federalista para estruturar sua esfera pública. O princípio da unidade política, analisado sob uma perspectiva centralista-monista do Estado, defende a ideia de que deve haver um e somente um sistema jurídico e político, centralizado e hierarquizado, em cada Estado-nação.¹⁵ Para a interpretação centralista do princípio da unidade política, cada Estado-nação deve ter um e apenas um soberano indivisível. Este soberano, portanto, deve ser a única fonte de poder político e concentrar o poder criador do direito. As normas jurídicas proclamadas por este soberano, além disso, devem ter um caráter geral e abstrato e formar um sistema de normas coerente e hierárquico. Assim, nessa interpretação, unidade política, centralismo e indivisibilidade do soberano e seu sistema jurídico se identificam.

O princípio da unidade política, em sua interpretação centralista está, portanto, comprometido com a defesa de valores importantes para as comunidades políticas contemporâneas. Primeiramente, está comprometido com a igualdade. Para o centralismo-monismo jurídico, a igualdade fundamental dos seres humanos deve ter como consequência a igualdade fundamental de todos os cidadãos. Assim, as normas jurídicas devem, em princípio, ser aplicadas a todos os membros da comunidade política. Qualquer forma de sociedade estamental, comprometida com a existência

15. Para uma análise detalhada do conceito de monismo jurídico e dos valores que ele defende, ver Libardo e Bonilla (2007).

de conjuntos de direitos básicos que se aplicam somente a determinados grupos sociais, deve ser abolida.

Em segundo lugar, o princípio da unidade política está comprometido com a segurança jurídica, isto é, com a ideia de que os cidadãos devem ter expectativas claras e precisas sobre as consequências jurídicas de seus atos (Bonilla, 2009). Para o centralismo e monismo jurídico, este valor só é protegido quando existe um único sistema jurídico, criado por um único soberano, e composto por padrões universais e válidos por longos intervalos de tempo. Só desta forma, argumenta-se, os cidadãos podem avaliar quais seriam os efeitos jurídicos das diferentes condutas que estão à disposição. Por conseguinte, a segurança jurídica garante que os cidadãos possam tomar decisões conscientes e em longo prazo em relação ao seu patrimônio e liberdade.

Em terceiro e último lugar, o princípio da unidade política está comprometido com a autonomia individual. O sistema jurídico deve ser claro e preciso, de maneira que os cidadãos saibam quais são suas obrigações e quais são os espaços, amplos em princípio, nos quais eles são livres para escolher entre as opções morais e políticas disponíveis em sua comunidade. Os limites jurídicos da autonomia individual devem ser explícitos e evitar restrições desnecessárias. A existência de um e somente um sistema jurídico facilitaria a criação e a compreensão destas fronteiras.

Da mesma forma, o princípio da unidade política oferece algumas vantagens práticas sobre outros princípios que, como a descentralização, promovem diferentes graus de pluralismo jurídico. A diversidade jurídico-política, sob a perspectiva centralista-monista, se identifica com desordem, confusão e conflito. Estes problemas, para os monistas, se evidenciam quando se analisam os desafios colocados pela obediência ao direito; os custos cognitivos necessários para a tomada de decisões públicas e privadas; a unidade e a coesão do Estado-nação; e a eficiência na administração pública. O centralismo facilitaria e promoveria a obediência ao direito. A existência de um e apenas um sistema jurídico-político permite que o cidadão especifique, com relativa facilidade, quais são os requisitos legais que controlam suas ações. O pluralismo jurídico, ao oferecer pelo menos dois diferentes conjuntos de normas jurídicas, dificulta a obediência ao direito. Os sistemas jurídicos concorrentes podem, por exemplo, apresentar normas conflitantes, gerar efeitos distintos ou assinalar diferentes autoridades para a aplicação das normas.

A interpretação centralista-monista do princípio da unidade política também diminui, segundo seus defensores, os custos cognitivos para que os cidadãos determinem quais são as normas jurídicas que controlam suas ações. A existência de um sistema jurídico único, aplicável a todos os cidadãos, permite que de maneira relativamente fácil, em comparação com sistemas jurídicos plurais, especifiquem-se quais são as regras que podem se qualificar como jurídicas. Da mesma forma, a

existência de um único ordenamento jurídico – que é produto e protetor dos valores com os quais a nação está comprometida – aumentaria notadamente as chances de que esta permaneça coesa e unida. A existência de dois ou mais soberanos dentro de um mesmo Estado-nação promoveria conflitos sociais e a fragmentação da comunidade política. Finalmente, a concentração de poder político e jurídico promoveria a eficiência da administração do Estado. A informação necessária para se tomarem decisões de forma adequada e rápida está à disposição de todos os funcionários públicos. A existência de um só soberano torna mais provável que as decisões oficiais sejam coerentes, resolvam os problemas que procuram atacar e permitam um uso eficiente dos recursos públicos disponíveis.

Os princípios da autonomia e da descentralização também promovem valores importantes para os Estados contemporâneos: democracia participativa e eficiência na administração do Estado (box 2). Do ponto de vista prático, estes princípios contribuem para que a legitimidade do Estado se recupere, se mantenha ou aumente (Rodríguez, 2003, p. 184). Assim, os princípios de autonomia e descentralização promovem e protegem a ideia de que os cidadãos devem poder fazer parte ativa nos processos que resultam em decisões que os afetam diretamente. Os cidadãos são aqueles que melhor conhecem seus interesses e que, portanto, podem defendê-los da melhor maneira. Da mesma forma, são eles, ou os seus representantes nos municípios ou nos departamentos, que têm a informação necessária para tomar as melhores decisões sobre como alocar os escassos recursos disponíveis para os governos locais e provinciais. Esta informação não está facilmente disponível aos funcionários do Estado central ou, ainda que esteja, configura-se muito dispendioso e difícil processá-la e interpretá-la. A assimetria, em termos de quantidade e qualidade das informações que controlam, torna muito mais provável que os cidadãos e os funcionários públicos locais e departamentais tomem decisões eficientes sobre questões que os afetam diretamente que os funcionários responsáveis pela aplicação da legislação nacional.

Finalmente, do ponto de vista prático, os princípios da autonomia e da descentralização permitem que os níveis de legitimidade do Estado se recuperem, se mantenham ou aumentem. Estes princípios, argumenta-se, permitem que o cidadão comum se veja refletido e incluído no Estado, e que identifique que este utiliza os recursos à sua disposição para atender aos interesses dos associados. Por conseguinte, é mais provável que os cidadãos reconheçam a autoridade do Estado e aceitem suas regras por internalizá-las – e não somente por terem medo das punições que lhes possam ser aplicadas. Esta variável, conforme se defende neste capítulo, é particularmente importante em Estados como o colombiano, onde o sistema democrático está em processo de consolidação e onde os cidadãos desconfiam do Estado diante de sua ineficiência, corrupção e caráter excludente.

BOX 2

Movimentos contemporâneos pró-descentralização na Colômbia

O movimento contemporâneo em favor da descentralização na Colômbia usualmente é explicado apelando-se para três razões, listadas a seguir.

1. O compromisso de organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com o discurso sobre a descentralização: para estas entidades multilaterais, a descentralização se identifica com legitimidade de Estado e com eficiência da administração pública. O poder exercido por estas entidades sobre as elites políticas e econômicas locais influenciou os processos que culminaram com a produção de normas jurídicas (leis e Constituição) que promovem o princípio da autonomia.
2. A consolidação, durante os anos 1980, de movimentos cívicos que denunciaram as falhas massivas que tem o Estado colombiano na prestação de serviços públicos básicos: mediante fortes ondas de protesto, os cidadãos de pequenos povoados e de algumas cidades intermediárias mostraram sua insatisfação com a ineficácia das ações do Estado destinadas a satisfazer suas necessidades básicas.
3. A influência das elites municipais e departamentais no sistema político nacional: em particular, o peso dos chamados "barões eleitorais" na eleição de candidatos que buscam ocupar posições em nível nacional por meio da busca de votos nas províncias que dominam. Esta dependência eleitoral das forças políticas nacionais faz com que os políticos regionais possam conseguir níveis mais elevados de autonomia em suas jurisdições (Gutiérrez, 2010).

Elaboração do autor.

3 A PRIORIDADE DE UMA INTERPRETAÇÃO MONISTA DO PRINCÍPIO DA UNIDADE POLÍTICA

A tensão entre a autonomia e a unidade política, evidente na parte dogmática da Constituição de 1991, se resolve em favor deste último princípio jurídico, tanto na parte orgânica da Carta Política como em seus desdobramentos legislativos e jurisprudenciais. Estas normas jurídicas subordinam a autonomia das entidades territoriais ao centro político-jurídico, que se concentra, em termos geográficos, em Bogotá e, em termos institucionais, no Congresso Nacional e na Presidência da República. A autonomia política das entidades territoriais alcançada com a eleição popular de prefeitos e governadores se reduz radicalmente com os limites impostos às dimensões administrativa e fiscal que configuram o princípio da descentralização. O fato de que os cidadãos podem eleger diretamente os seus líderes locais e departamentais é uma importante vitória para o princípio da autonomia. No entanto, esta conquista se vê muito restringida quando se evidenciam as reais competências que possuem estas autoridades e o orçamento de que dispõem para atender às determinações do governo. A descentralização política perde efetividade, em suma, pelo esvaziamento das descentralizações administrativa e fiscal (Iregui, Ramos e Saavedra, 2001, p. 8-9) estabelecidas pela Constituição de 1991. Este processo de esvaziamento se materializa nos cinco pontos seguintes.

Em primeiro lugar, a Constituição de 1991 estabelece o que se poderia chamar de uma cláusula geral de competência para o Congresso Nacional e para a Presidência da República. O Congresso concentra o poder de criar o direito, e o presidente

concentra o poder de regulamentação e execução das normas criadas pelo legislador. Desta forma, os conselhos municipais e as assembleias departamentais, assim como os prefeitos e os governadores, possuem tão somente um poder residual, seja de regulamentação, seja de execução das normas jurídicas criadas pelo Congresso Nacional. O direito não é um instrumento por meio do qual estas autoridades municipais e departamentais podem articular e defender seus interesses. As normas jurídicas são ferramentas mediante as quais, no melhor dos casos, tais autoridades podem acomodar seus interesses dentro das políticas públicas e nos quadros de execução estabelecidos pelas entidades nacionais. Os interesses dos departamentos e dos municípios só podem se acomodar nos interstícios deixados pelos interesses da Nação. O sonho monista de articulação de um único sistema político-jurídico centralizado e hierarquizado parece tornar-se realidade no caso colombiano. Os departamentos e os municípios são apenas os agentes por meio dos quais o Estado central define e faz valer os seus mandatos.

Em segundo lugar, embora o Congresso tenha recentemente promulgado a LOOT,¹⁶ essa lei faz pouco mais que reinterar o quadro constitucional existente,

16. Depois de vinte anos e quase duas dezenas de tentativas, finalmente foi aprovada a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial (LOOT). Esta lei, de número 1.454, entrou em vigor em 29 de junho de 2011.

A LOOT articula os princípios que devem nortear a interação entre a ordem nacional e as entidades territoriais, e cria a Comissão de Ordenamento Territorial e os esquemas associativos territoriais. Estes esquemas permitem a criação de associações de departamentos ou municípios, associações de áreas metropolitanas e províncias de administração e planejamento, entre outras estruturas territoriais.

A lei, no entanto, tem sido amplamente criticada por acadêmicos, políticos e formadores de opinião. Naidú Duque Cante (2012) disse o seguinte: "A Lei Orgânica do Ordenamento Territorial põe fim a uma longa espera a que foi submetido o desenvolvimento institucional colombiano desde a Constituição de 1991. No entanto, apesar da longa espera, e das muitas tentativas fracassadas para a sua aprovação, esta lei não desenvolveu as propostas feitas a partir da Constituição. Esta norma não autoriza a criação de novas categorias de autoridades locais, não desenvolve as atribuições relacionadas ao mapa de competências entre a Nação e as entidades territoriais. Finalmente, embora isto não faça parte dos propósitos estabelecidos pela Constituição, a LOOT tratou principalmente da criação de um complexo de figuras associativas regionais cuja natureza é administrativa."

No mesmo contexto, diz Gonzalez (2011): "O governo está muito contente porque, depois de quase vinte tentativas, finalmente aprovou a norma legal que visa implementar as disposições da Constituição de 1991 sobre o ordenamento territorial. Mas, como está, a norma é frágil e não é uma lei orgânica do ordenamento territorial."

Carlos Duarte (2011) igualmente afirma: "No entanto, com exceção do Artigo 27, que autoriza os departamentos, os distritos e os municípios a impor contribuições fiscais e para-fiscais, a LOOT é uma lei de "mínimos", pois não regula a conversão de regiões administrativas e de planejamento em regiões como entidades territoriais, nem estabelece seu regime, nem as normas relativas aos estatutos especiais de cada região, pois apenas transcreve na lei o que diz a Constituição. Não regulamenta as entidades territoriais indígenas (isto será feito em outra norma a ser apresentada ao Congresso em dez meses), ou adapta as leis básicas das províncias."

Clavero (2011) afirma, na mesma linha de argumentação: "Com um atraso, dia mais, dia menos, de vinte anos, a Colômbia promulgou a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial, requerida pela Constituição desde meados de 1991. No que interessa aos povos indígenas, são vinte anos de desrespeitos aos seus direitos constitucionais de poder organizar unidades territoriais com autonomias superiores aos previstos nos atuais regimentos, bem como com maiores garantias. E o que é pior, a organização das entidades territoriais indígenas é deixada pendente com a desculpa de que é um assunto para o qual se deveria consultar os próprios povos interessados. É um mandato constitucional que deveria ter sido desenvolvido há vinte anos. A adição da consulta significa que o Congresso não tem poder para tomar decisões, nem de aplicação, nem de adiamento, discricionariamente; não deve fazê-lo sem o consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas, que, nesses termos, o governo colombiano não contempla nem pratica. Agora, embora a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial não trate do autogoverno indígena, entendo que toma ilegitimamente decisões, de forma ativa e passiva, a esse respeito."

Ver também Achury, Martelo e Amarís (2011); Arango (2011); Ley... (2011); Acosta (2013); e Rosas Vegas (2011).

não cedendo mais poderes para as autoridades locais e mantendo a tendência centralista da tradição jurídica política colombiana.

Em terceiro lugar, ainda que o Congresso Nacional possa, nos termos dos Artigos 302 e 320 da Constituição, atribuir novas competências aos municípios e aos departamentos, até o presente momento não o fez.¹⁷ Uma vez mais, a inércia institucional monista, a falta de vontade política e os interesses criados impediram que se concedesse maior autonomia às principais entidades territoriais colombianas. O Congresso tem o poder de interpretar o quadro constitucional de forma que a descentralização administrativa se fortaleça. No entanto, até agora, não mudou uma única função dos departamentos e dos municípios. O Congresso se recusou a moderar a radical concentração de poder político e jurídico que divide com a Presidência da República.

Em quarto lugar, as entidades territoriais possuem níveis mínimos de autonomia orçamentária (Acosta e Richard, 2003, p. 16 e 32-36). A Constituição permite que os conselhos municipais e as assembleias departamentais criem impostos. No entanto, ela também prevê que tais entidades estatais não podem criar impostos, salvo em conformidade com a Constituição e a lei.¹⁸ Desta forma, as assembleias e os conselhos, na melhor das hipóteses, possuem um poder regulamentador das normas tributárias criadas pelo Senado e pela Câmara de Representantes. Por conseguinte, os municípios e os departamentos dependem do centro político para financiar seus programas de governo. Esta interpretação da Constituição tem sido confirmada pela Corte Constitucional. O princípio da unidade política volta a ser preeminente em comparação ao princípio da autonomia na jurisprudência do Tribunal Constitucional. Para a Corte, na sentença¹⁹ C-486 de 1996, os departamentos e municípios não podem criar novos impostos: podem unicamente precisar os impostos criados pelo Congresso, adequando-os às circunstâncias locais. Para a Corte:

A Constituição somente autoriza às assembleias e aos conselhos decretar e votar em conformidade com a Constituição e com a lei dos tributos e contribuições necessárias para o cumprimento dos poderes e deveres que lhes foram atribuídos. A autonomia

17. "A lei poderá estabelecer para um ou vários departamentos diferentes capacidades e competências de gestão administrativa e fiscal distintas daquelas previstas para elas na Constituição, visando à necessidade de melhorar a administração ou a prestação de serviços públicos de acordo com sua população, recursos naturais e econômicos e circunstâncias sociais, culturais e ecológicas. Em consonância com o acima exposto, a lei pode delegar a um ou vários departamentos atribuições próprias dos organismos ou entidades públicas nacionais" (Colômbia, 1991, Artigo 302). "A lei pode estabelecer categorias de municípios de acordo com sua população, recursos fiscais, importância econômica e localização geográfica e assinalar regime diferenciado para sua organização, governo e administração" (*op. cit.*, Artigo 320).

18. O Artigo 300 da Constituição da Colômbia de 1991 estabelece: "Cabe às assembleias departamentais, por meio de regulamentações: (...) 4. Decretar, em conformidade com a lei, os impostos e contribuições necessários para o desempenho das funções do departamento". O Artigo 313 afirma: "Corresponde aos conselhos: (...) 4. Votar em conformidade com a Constituição e as leis de impostos e gastos locais".

19. N.T.: em que pese o fato de, no Brasil, as decisões da Corte Constitucional não serem usualmente nomeadas como "sentenças", optou-se aqui por manter a nomenclatura utilizada para as decisões da Corte Constitucional colombiana.

de que gozam as entidades territoriais para gerir os seus interesses deve ser exercida dentro dos limites da Constituição e da lei. Esta autonomia, em matéria fiscal, não é absoluta porque, mesmo quando possuem a faculdade de estabelecer impostos e contribuições para os fins previstos, esta deve ser exercida em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo legislador (Colombia, 1996).

A restrição imposta pela Constituição, confirmada pela Corte Constitucional, cria limitações significativas sobre a autonomia das entidades territoriais.²⁰ Os departamentos e os municípios não têm o poder de criar suas próprias fontes de financiamento para os seus objetivos políticos, sociais e econômicos.²¹

Em quinto lugar, o sistema de transferências é muito rígido, esconde as diferenças entre as entidades territoriais e cria incentivos para que elas dependam da Nação em matéria fiscal (Iregui, Ramos e Saavedra, 2001, p. 11-12 e 18). Enquanto 80% das receitas municipais e departamentais provêm das transferências (Soto, 2003, p. 144) – e, como já dito, estas entidades territoriais não têm autoridade para criar impostos dentro de suas jurisdições –, o sistema promove a subordinação do princípio da descentralização fiscal ao princípio da unidade política, interpretado a partir de uma perspectiva monista. Da mesma forma, em virtude de as transferências terem um destino específico, as entidades territoriais colombianas não gozam de discricionariedade para o uso da renda que a Nação lhes repassa.²² Assim, os bens e os serviços fornecidos pelos departamentos e municípios

20. A respeito do poder de intervenção do Congresso no orçamento das entidades territoriais, assinalou a Corte na Sentença C-579 de 2001: "Em geral, deve-se admitir que o legislador conta com um maior poder de intervir em assuntos relativos à administração do território quando se trata de questões orçamentárias, e que, como observado, nestes casos o núcleo essencial da autonomia dos entes territoriais descentralizados se reduz proporcionalmente, na medida em que permite uma maior interferência do Legislativo nacional, sempre em observância à razoabilidade e à proporcionalidade de cada medida em particular. (...) As razões acima são suficientes para concluir, uma vez mais, que, em conformidade com o esboço elaborado pelo constituinte, o legislador nacional conta com amplos poderes para intervir nas entidades territoriais quando se trata de matéria orçamentária. Os limites dessa intervenção serão determinados pelas circunstâncias específicas de cada caso, as quais determinarão se uma eventual medida será razoável e proporcional" (Colombia, 2001a).

21. No processo C-517, de 1992, a Corte declarou: "Quanto a esse aspecto, a Corte julga necessário ressaltar que a chamada teoria da 'soberania fiscal' das entidades territoriais não possui guarida constitucional. Isto é aferível de maneira clara e inequívoca não só pelo contexto sistemático da Carta, em especial nos artigos citados, mas também pela história própria desta iniciativa. A proposta de consagrá-la foi derrotada na Assembleia Constituinte. Estes mesmos elementos permitem-nos afirmar sem hesitação que, na nova Carta, o constituinte manteve as diretrizes básicas do regime anterior, porque reconheceu uma *limitada autonomia fiscal* aos entes territoriais. Ou seja, o seu exercício subordina-se aos termos estipulados por lei. Com efeito, a Carta de 1991, embora tenha aumentado significativamente a capacidade fiscal das entidades territoriais, manteve a subordinação à lei de seu Poder Legislativo, como claramente estabelecido nos Artigos 300-4 e 331-4 da Carta. Em outras palavras, o poder de tributar dos entes territoriais continua sujeito à lei e há de ser exercido em estrita conformidade com os parâmetros por ela fixados" (Colombia, 1992). Esta interpretação se confirma nas sentenças C-004 de 1993, C-070 de 1994, C-084 de 1995, C-222 de 1995 e C-517 de 2007. Na primeira das sentenças, afirma a Corte: "A Constituição de 1991, que introduziu o conceito de autonomia das entidades territoriais, estabelece os princípios orientadores do sistema tributário do Estado unitário. Isto, porém, não obsta a criação de mecanismos importantes para fortalecer a autonomia fiscal das entidades territoriais. No entanto, esta autonomia se encontra sujeita aos mandatos da Constituição e da lei (...). Em qualquer caso a Carta subordina à lei o poder de tributar das entidades territoriais, em concordância com o princípio da unidade nacional consagrado no Artigo 1º" (Colombia, 1993).

22. Artigo 4º da Lei nº 715 de 2001 estabelece que: "O montante total do Sistema Geral de Participações (...) serão distribuídas as participações mencionadas no artigo anterior da seguinte maneira: a parte para o setor educativo corresponderá a 58,5%; a participação para o setor da saúde corresponderá a 24,5%; e a participação de caráter geral corresponderá a 17,0%" (Colombia, 2001b).

não refletem, necessariamente, os interesses e os desejos das populações que neles habitam. As transferências tampouco levam em consideração as notáveis diferenças em matéria de desenvolvimento entre os vários departamentos e municípios. Não é o mesmo falar do departamento de Antioquia, no nordeste do país, e do departamento do Amazonas, no sudoeste colombiano, ou, ainda, de San Francisco, uma pequena cidade localizada no departamento de Cundinamarca, ou da cidade de Barranquilla, a capital do departamento do Atlântico. Assim, o sistema de transferências estabelecido pela Constituição aumentou os gastos da Nação e fez com que esta perdesse o controle do seu orçamento sem que o custo tivesse como consequência o aumento da autonomia fiscal dos departamentos e dos municípios (Alesina, Carrasquilla e Echavarría, 2005). Consequentemente, o modelo de Estado colombiano objetivamente não promove um sistema no qual as entidades territoriais gozam de um nível razoável de autonomia fiscal e administrativa. A relação entre a Nação e as entidades territoriais é da ordem de principal-agente (Rodríguez, 2003, p. 185 e 194-201): o Executivo e o Congresso nacionais decidem e os departamentos e os municípios executam. Este modelo foi resumido na máxima, bastante conhecida na Colômbia, que diz que *o centro pensa, os departamentos coordenam e os municípios executam*.

A primazia de uma interpretação monista do princípio da unidade política e sua prevalência sobre o princípio da autonomia têm sido confirmadas por uma longa linha jurisprudencial da Corte Constitucional colombiana.²³ Neste conjunto de decisões, a Corte Constitucional identificou o interesse geral com a existência de um Estado unitário,²⁴ identificando este como um Estado centralizado.²⁵ Para o tribunal,

o Estado unitário supõe o princípio da centralização política, que se traduz em unidade de comando supremo, unidade em todos os ramos da legislação, unidade na administração da Justiça e, em geral, nas decisões de caráter político cuja vigência se estende para todo o espaço geográfico nacional. A centralização política não é

23. As principais sentenças do Tribunal Constitucional que integram essa linha são as seguintes: C-517 de 1992; C-216 de 1994; C-497A de 1994; C-579 de 2001; C-244 de 2001; C-1.051 de 2001; C-1.258 de 2001; C-889 de 2002; C-063 de 2005; e C-983 de 2005.

24. A Sentença C-216 de 1994 dispõe: "O bem de toda associação política criada sob a forma de Estado é preservar a sua unidade, da qual resulta a paz social; desaparecendo esta encerra-se toda a efetividade da vida social. Consciente disto, o constituinte de 1991 quis manter para a Colômbia a forma de Estado unitário, adotada definitivamente na Constituição de 1886. Com efeito, o Artigo 1º da Carta declarou: 'A Colômbia é um Estado social de direito, organizado em forma de República unitária'. (...) Ainda assim, nesta disposição foi estabelecido como um dos fundamentos da República unitária a prevalência do interesse geral. Este objetivo indiscutível pode ser alcançado quicá com mais facilidade dentro do quadro de um Estado unitário" (Colômbia, 1994).

25. Na sentença C-579 de 2001, a Corte Constitucional dispõe que "a autonomia, por um lado, se encontra limitada primeiramente pelo princípio da unidade, pois deve haver uma uniformidade legislativa em tudo o que se relaciona com o interesse geral nacional, uma vez que a natureza do Estado unitário presume a centralização política". Excepcionalmente, a Corte Constitucional defendeu a descentralização administrativa. Na sentença C-284, de 2007, afirma que "[a autonomia] comporta a atribuição de competências próprias e a afirmação de direitos e poderes exigíveis e oponíveis às autoridades dos níveis superiores do Estado. De modo que (...) não é possível, portanto, o legislador aprovar leis que restrinjam ou lesionem o núcleo essencial da referida autonomia e, portanto, as limitações que eventualmente venha a estabelecer devem ser as necessárias, proporcionais aos fatos que a elas sirvam de causa e à finalidade que se pretenda alcançar em um dado momento" (Colômbia, 2001a).

outra coisa senão uma hierarquia constitucional reconhecida dentro da organização jurídica do Estado (Colombia, 1994).

Assim, o intérprete último da Constituição comprometeu-se com um entendimento monista do princípio da unidade política, deixando um espaço marginal para o princípio da autonomia. Esta interpretação fecha os espaços para as três dimensões – política, administrativa e fiscal – que compõem a descentralização na Colômbia.

Historicamente, o entendimento centralista do princípio da unidade política justificou-se, conforme descrito, apelando-se aos valores fundamentais do liberalismo, como a igualdade, a autonomia individual e a segurança jurídica. Unidade política e monismo, como dito na segunda seção, têm andado de mãos dadas com uma interpretação tradicional, porém comprometida com o cânone liberal. No entanto, a prevalência do princípio da unidade política na Colômbia é explicada – não justificada – por diferentes razões.

Por um lado, tradicionalmente, há indícios de que nos departamentos e nos municípios reina o clientelismo e a corrupção, e é evidente a falta de capacidade técnica e de gestão das administrações (Barberena, 2010, p. 78-82). Nas entidades territoriais, defende-se, o Estado é visto como um butim a ser dividido entre os políticos vencedores e seus recursos como um meio para se manter no poder (Garay *et al.*, 2008). Os quadros burocráticos, além disso, não estão adequadamente organizados para lidar de maneira qualificada com o aparelho do Estado. Portanto, normalmente se afirma que o governo central deve intervir nas entidades territoriais para que a renda pública não seja utilizada indevidamente, os objetivos estatais possam ser cumpridos e os serviços públicos sejam eficientes (Garay, 2010). Nas mãos dos cidadãos que neles vivem ou dos altos funcionários que os lideram, os departamentos e os municípios não poderiam cumprir adequadamente com as suas obrigações.

Por outro lado, o primado do princípio da unidade política em uma interpretação monista se deve à fraqueza histórica do Estado colombiano (Rinde, 2009). É sabido que durante os períodos importantes de sua história este não conseguiu manter o monopólio da força e, portanto, não teve um efetivo controle de partes importantes de sua geografia. A violência partidária das décadas de 1940 e 1950 e o conflito armado gerado pelas guerrilhas de esquerda durante as últimas cinco décadas fizeram com que a presença do Estado colombiano em certas regiões do país fosse puramente nominal. Embora possam existir algumas autoridades públicas nestas regiões, quem as controla administrativa e orçamentariamente são os atores não estatais, como os grupos paramilitares, os grupos armados de esquerda radical ou o crime organizado (Rubio, 2002). Consequentemente, a ideia de conceder maior autonomia para os departamentos e os municípios é muitas vezes interpretada como uma forma de conceder mais poder aos grupos armados ilegais. Esta ideia é vista como o caminho

por meio do qual se abrem as portas para reforçar a influência que estes grupos possuem sobre alguns governos locais e departamentais. A autonomia das entidades territoriais, portanto, está diretamente relacionada à fragmentação política, ao conflito jurídico e à desordem social. Por conseguinte, desestabiliza-se como um princípio que deveria estruturar o Estado colombiano.

Ainda, o caráter dominante do princípio de unidade política na interpretação da Constituição de 1991 se explica pela desconfiança na democracia que apresentam, tradicionalmente, as elites políticas e econômicas da Colômbia. As decisões públicas relevantes devem, segundo estes grupos, estar no domínio de especialistas que conheçam a função pública. As decisões tomadas por cidadãos comuns geralmente se baseiam em informações insuficientes e são motivadas por preconceitos ou emoções que as obscurecem e as distorcem. Para a elite, as decisões públicas devem ser tomadas por tecnocratas – supostamente neutros do ponto de vista político – com conhecimento especializado sobre o tema que é objeto da decisão.

Certamente, nos departamentos e nos municípios colombianos há problemas de corrupção, clientelismo e falta de capacidade técnica e gerencial. Da mesma forma, é verdade que às vezes as decisões tomadas pelos cidadãos não são baseadas apenas em preconceitos ou emoções questionáveis moral ou politicamente. No entanto, o primeiro conjunto de problemas também infesta o nível nacional. Os exemplos de clientelismo, corrupção e ineficiência do governo central e do Congresso aparecem facilmente para qualquer cidadão medianamente informado. Portanto, estes obstáculos que afetam negativamente todos os níveis do Estado colombiano devem ser atacados em conjunto por todos os funcionários do Estado. As vantagens comparativas que o nível nacional possa ter com relação aos departamentos e aos municípios – por exemplo, em matéria de quadros burocráticos solidamente educados – devem servir para apoiar as entidades territoriais de modo que estas, em longo prazo, neutralizem suas debilidades e cumpram com as suas obrigações. O governo central deve agir subsidiária, coordenada e concorrentemente com os municípios e os departamentos. Não deve substituí-los.

Por fim, o compromisso das elites com a democracia não deve ser meramente formal. Os erros cometidos pelos cidadãos comuns são evitados ou moderados com mais educação, engajamento político e enriquecimento do debate público. Não com a marginalização da cidadania das discussões políticas; não com a sua exclusão dos processos que resultam na tomada de decisões que os afetam diretamente. O princípio da autonomia, consagrado na descentralização e na democracia participativa, só pode conquistar um espaço dentro da esfera pública colombiana se as pessoas comuns se sentirem incluídas pelo sistema político-jurídico.

4 CONCLUSÃO

Ao longo de sua história republicana, a Colômbia se movimentou pendularmente entre o princípio da autonomia e o princípio da unidade política.

No século XIX, este movimento pendular se deu entre dois extremos: o centralismo e o federalismo. As Constituições que institucionalizaram um ou outro modelo de Estado não são outra coisa senão o reflexo das conquistas políticas e militares das elites em conflito durante o período de consolidação do Estado.

No século XX, após o triunfo das forças centralistas e da promulgação da Constituição de 1886, o pêndulo não se movimenta mais entre duas formas distintas de organização do Estado (federalismo e centralismo), mas entre variações do modelo centralista. Ao longo do século passado, o conflito se deu entre as interpretações monistas do princípio da unidade política – o que se poderia chamar de um centralismo radical – e a descentralização do Estado colombiano. Grande parte das reformas legais e constitucionais que se seguiram a este momento procurou redistribuir o poder político, fiscal e administrativo entre as entidades territoriais. O objetivo era assegurar que os municípios e os departamentos pudessem ter mais autonomia para escolher seus governantes, determinar suas necessidades e interesses e obter os recursos necessários para satisfazê-los.

A Assembleia Nacional Constituinte escolheu esse discurso descentralizador, tentando afastar-se do centralismo radical da Constituição de 1886 e atingir um novo equilíbrio dos princípios da autonomia e da unidade política. O discurso em favor da autonomia das províncias teve grande importância durante o processo constituinte. No entanto, seu impacto real sobre a estrutura da Constituição de 1991 foi moderado. Embora a parte dogmática da Carta Política promova, ao mesmo tempo, a unidade política, a descentralização administrativa e a democracia participativa, sua parte orgânica favorece a centralização do Estado colombiano.

Nos últimos vinte anos, esse equilíbrio constitucional foi consolidado. O movimento em direção ao princípio da unidade política foi reforçado pelo Congresso e pela Corte Constitucional. Tanto as leis como a jurisprudência constitucional sobre o assunto privilegiam uma interpretação monista do Estado.

A realidade parece questionar a ideia de que a Colômbia é um Estado altamente descentralizado e comprometido com o princípio da autonomia.

REFERÊNCIAS

- ACHURY, Liliana Estupiñán; MARTELO, Gabriel Eduardo Mendoza; AMARÍS, José Antonio Cepeda. Justicia constitucional y organización del territorio colombiano. *In*: _____. (Ed.). **Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional**. Rosario, Argentina: Universidad del Rosario, 2011.
- ACOSTA, Amilkar. **El ordenamiento territorial**: asignatura pendiente. 2013.
- ACOSTA, Olga Lucia; RICHARD, Bird. **The dilemma of decentralization in Colombia**. Toronto: Rotman, 2003. (International Tax Program Paper, n. 0404). Disponível em: <<http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0404.pdf>>.
- ALESINA, Alberto; CARRASQUILLA, Alberto; ECHAVARRÍA, Juan José. Decentralization in Colombia. *In*: ALESINA, Alberto (Ed.). **Institutional reforms: the case of Colombia**. Cambridge, United States: MIT Press, 2005.
- ARANGO, Oscar. De las limitaciones del de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial a las nuevas tareas políticas. **Caja de herramientas**, n. 261, jul. 2011. Disponível em: <<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0261/articulo09.html>>.
- BARBERENA, Viviana. Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. *In*: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **25 años de la descentralización en Colombia**. Bogotá: KAS, abr. 2010. p. 55-88.
- BONILLA, Daniel Maldonado. Extralegal property, legal monism and pluralism. **University of Miami Inter-American law review**, v. 40, n. 2, p. 213, 2009.
- CANDAMIL, José Ricardo. **¿Centralismo, federalismo o hipercentralismo regionalizado?** *In*: CONFERENCIA CONSTITUCIÓN 2011. Bogotá: Uniandes, ago. 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/hipercentralismo>>.
- CLAVERO, Bartolomé. Ordenamiento territorial, autonomía indígena y derecho a la consulta. **América Latina en movimiento**, jul. 2011. Disponível em: <<http://alainet.org/active/48007&lang=es>>.
- COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia de 1886**. Bogotá, 1886.
- _____. **Constitución Política de Colombia de 1991**. Bogotá, jul. 1991. Disponível em: <<http://tinyurl.com/constitucion-politica-1991>>.
- _____. Corte Constitucional de Colombia. **Sentencia C-517/92**. Bogotá, sep. 1992. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bby>>.
- _____. _____. **Sentencia C-004/93**. Bogotá, ene. 1993. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjz>>.
- _____. _____. **Sentencia C-216/94**. Bogotá, abr. 1994. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjA>>.

_____. _____. **Sentencia C-486/96**. Bogotá, sep. 1996. Disponible em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjB>>.

_____. _____. **Sentencia C-579/01**. Bogotá, jun. 2001a. Disponible em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjy>>.

_____. **Ley 715 de 2001**. Bogotá, dic. 2001b.

_____. Departamento Nacional de Planeación. **Notas sobre el ordenamiento territorial y los proyectos de ley orgánica sobre la materia**. Bogotá: DNP, 15 mayo 2007. (Documento de Trabajo).

_____. Contraloría General de la República. **Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia**. Bogotá, 2009.

DEVIA, Sandra Patricia. La descentralización en Colombia: un reto permanente. **IB**, v. 1, n. 2, dic. 2006. Disponible em: <http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm>.

DUARTE, Carlos. **Descentralización y recentralización en Colombia**, 2011.

DUQUE CANTE, Naidú. Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. **Anal. polit.**, Bogotá, v. 25, n. 76, sep. 2012.

GARAY, Luis Jorge. Crimen, captura e reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. *In*: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **25 años de la descentralización en Colombia**. Bogotá: KAS, abr. 2010. p. 89-138.

GARAY, Luis Jorge *et al.* **La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia**. Bogotá: Fundación Método; Fundación Avina; Transparencia por Colombia, 2008.

GARGARELLA, Roberto. The constitution of inequality: constitutionalism in the Americas – 1776-1860. **International journal of constitutional law**, v. 3, n. 1, 2005.

GARMAN, Christopher da C. B.; WILLIS, Eliza; HAGGARD, Stephan. The politics of decentralization in Latin America. **Latin American research review**, v. 34, n. 1, p. 29-35, 1999.

GONZALEZ, Jorge Ivan. La fragil ley de ordenamiento territorial. **Cien días**, n. 73, 2011.

GUTIÉRREZ, Francisco Sanín. Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia *In*: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **25 años de la descentralización en Colombia**. Bogotá: KAS, abr. 2010. p. 11-54.

IREGUI, Ana María; RAMOS, Jorge; SAAVEDRA, Luz Amparo. **Análisis de la descentralización fiscal en Colombia**. Bogotá: Banco de la República, mar. 2001. Disponible em: <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>>.

KALMANOVITZ, Salomón. La idea federal en Colombia durante el siglo XIX. *In*: SIERRA, Rubén (Ed.). **El radicalismo colombiano del siglo XIX**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

LEY orgánica de ordenamiento territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial. **Debate de coyuntura legislativa**, n. 6, dic. 2011. Disponible em: <http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_193>.

LIBARDO, Ariza; BONILLA, Daniel. El pluralismo jurídico: contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico – estudio preliminar. *In*: TAMANAHA, Sally Engle Merry; GRIFFITHS, John. (Ed.). **Pluralismo jurídico**. Bogotá: Siglo del Hombre; Uniandes; Instituto Pensar, 2007.

MORELLI, Sandra Rico. **La autonomía territorial en Colombia**. Bogotá: Universidad Externado, 1996.

PERRY, Guillermo; SERPA, Horacio; VERANO, Eduardo. Régimen fiscal de las entidades territoriales – Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política nº 61. **Gaceta constitucional**, n. 22, p. 239-249, 1991a.

_____. Reordenamiento territorial – Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política. **Gaceta constitucional**, n. 24, p. 90-106, 1991b.

RINDE – RED DE INICIATIVAS PARA LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL. **Fortalecer la descentralización: el gran reto**. Bogotá, 2009. (Documento presentado a la Cumbre Social y Política).

RODRÍGUEZ, Henry Sosa. La descentralización en Colombia: a propósito de la ley 715 de 2001. **Revista de derecho fiscal**, Universidad Externado de Colombia, n. 1, 2003.

ROJAS, Francisco; FALS, Orlando; PINEDA, Hector. Entidades territoriales – Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política nº 104. **Gaceta constitucional**, n. 25, p. 135-142, 1991.

ROSAS VEGA, Gabriel. Una crítica justificada. **Portafolio**, 31 ago. 2011. Disponible em: <<http://www.portafolio.co/columnistas/una-critica-justificada>>.

RUBIO, Mauricio. **Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia**. Bogotá: Uniandes, 2002.

SOTO, David. La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. **Opera**, v. 3, n. 3, p. 133-152, oct. 2003.

VILLA, Hernando Valencia. **Cartas de batalla** – una crítica al constitucionalismo colombiano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987.

