

LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿ES EL FORTALECIMIENTO DEPARTAMENTAL LA MEJOR OPCIÓN?

JULIO MAURICIO LONDOÑO HIDALGO¹

SUMARIO

INTRODUCCIÓN / JUSTIFICACIÓN

I. ESTADO DEL DEBATE TERRITORIAL EN COLOMBIA

1. Preliminares al debate
- 1.1. A favor de la regionalización
- 1.2. A favor del departamento

II. LA TEORÍA DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

1. El concepto de costo de transacción
- 1.1. RONALD COASE
- 1.2. GREGORY MANKIW
- 1.3. PAUL WONNACOTT / RONALD WONNACOTT
- 1.4. RICHARD POSNER
- 1.5. HUGO PALACIOS MEJÍA
- 1.6. G.R. HAWKE

¹ Alumno de sexto semestre. Agradezco los valiosos comentarios para la elaboración y revisión de este trabajo a los profesores, PABLO MÁRQUEZ, Dr. GUSTAVO ZAFRA y JEAN FRANÇOIS JOLLY de la Pontificia Universidad Javeriana, como también a FRANK J. MIRKOW de la Universidad de Harvard.

2. Costos de transacción en la obra de RONALD COASE
 - 2.1. *The nature of the firm (1937)*, y *Nobel lectures: transaction costs (1991)*
 - 2.2. El problema del costo social

3. Costos de transacción en la escuela neoinstitucionalista

4. Clases de costos de transacción
 - 4.1. Costo de información y búsqueda
 - 4.2. Costo de negociación y decisión
 - 4.3. Costos de transacción en el ambiente institucional / Costo de supervisión y garantía: aplicación

- III. COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN
Preliminares a los costos de transacción de la regionalización
 1. Definición de la región

 2. La ley orgánica de ordenamiento territorial
 - 2.1. Costo de negociación y decisión
 - 2.1.1. El concepto de ley orgánica
 - 2.1.2. Temario de la ley orgánica de ordenamiento territorial
 - 2.1.2.1. A manera de ilustración: el temario de la ley orgánica de ordenamiento territorial en el proyecto de Ley 77 de 1999
 - 2.1.3. La Corte Constitucional: ¿costo de transacción en el proceso de la ley orgánica de ordenamiento territorial?

 3. Reformas constitucionales

 4. Reglamentación

 5. Implementación

 6. El problema fiscal (originario y derivado)

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

“Nada permite seguir de un modo más seguro las oscilaciones de la historia política del país como los esfuerzos efectuados para fijar su magnitud espacial, precisar su contorno y hacer una división interior que satisfaga las necesidades y aspiraciones nacionales. Y quizá ningún país latinoamericano como Colombia, nación de fuertes manifestaciones políticas y de compleja geografía, haya tropezado con dificultades mayores en este sentido”².

INTRODUCCIÓN/ JUSTIFICACIÓN

El actual debate territorial en Colombia supone para todos nosotros la transformación de nuestras instituciones en otras que pueden llegar a ser más eficientes, sin embargo no tenemos seguridad de que así será por lo que tenemos que recurrir a diversos métodos para tratar de comprobar su pertinencia; desde algunas perspectivas se ha enfocado el cambio del modelo que se sustenta en el nivel territorial intermedio con el departamento y su remplazo por la región, sin embargo todos los estudios tienden a hacer valoraciones jurídicas o sociológicas, que muchas veces tienden hacia la “realidad” y otras que no, en busca de tratar de acercarse más a una objetividad (si es posible) en este problema que se nos ha planteado a los colombianos y a los abogados en especial; queremos recurrir al AED³ para así, con el aparato discursivo de la economía aplicado a derecho, tratar de plantear el problema para verlo desde otra perspectiva. También tendremos aproximaciones al derecho constitucional económico en algunas de nuestras opiniones y en la estructura general del trabajo.

Frente al AED podemos acercarnos al modelo del “AED normativo”, es decir, aquel que se encarga de hacer propuestas que lleven a la maximización de la utilidad social. Nosotros lo enfocamos hacia la revisión de procedimientos e instituciones que maximizarán la utilidad social si se desarrollan y se evita plantear modelos que no pueden llegar a ser tan beneficiosos como es el caso de la regionalización. Intentamos demostrar la manera como la disyuntiva entre el modelo de organización territorial actual que incluye el departamento, y el que sostiene la región; eligiendo

2 LONDOÑO LONDOÑO, JULIO, *Integración del territorio colombiano*, pág. 15. [Para efectos de todas las citas al pie, se remite al lector para detalles ver la bibliografía.]

3 Para efectos de este trabajo circunscribiremos el concepto de AED como: “una disciplina académica que busca establecer de qué manera las normas jurídicas estimulan, o impiden, que las sociedades usen en forma eficiente los recursos de que disponen, y las consecuencias de esa normas sobre la sociedad”, en: PALACIOS MEJÍA, HUGO, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, pág. 3.

el último, permite que se evite aprovechar mejor los recursos de los que dispone la Constitución⁴ y los que efectivamente tenemos a nuestra disposición en este momento.

Se puede decir que la reorganización territorial ha sido una constante en nuestra historia, pero el estudio del efecto de las normas que los desarrollan pocas veces (casi nunca) han tenido un análisis, mucho menos en términos de AED. Es por eso por lo que nuestra meta es tratar de plantear dicha discusión con una de las herramientas de dicho método (y de la economía): los costos de transacción, con ciertas precauciones que advertiremos a lo largo del ensayo:

“debido a lo difícil que resulta cuantificar ciertos costes o beneficios, quien emplea el análisis económico tenderá a aplicar sus propios valores subjetivos en tales casos (...)”⁵.

I. ESTADO DEL DEBATE TERRITORIAL EN COLOMBIA

Haremos un breve recuento del debate que da origen a este trabajo, presentamos así unos preliminares donde aclararemos ciertos conceptos que trataremos a lo largo de este ensayo, y posteriormente revisaremos ambas posiciones y sus respectivos argumentos: aquellos que están a favor de la regionalización y quienes apoyan el mantenimiento y fortalecimiento del departamento.

1. PRELIMINARES AL DEBATE

Debemos tener en cuenta que “el debate” al que nos referimos en estas páginas es aquel que se empezó hacia finales de los años setenta, con la publicación de varias obras que reivindicaban, a partir de los estudios de mediados de siglo, a la región como ente territorial; la principal obra fue la famosa *Historia doble de la costa* de ORLANDO FALS BORDA:

“En esta obra se propone una teoría de la regionalidad sostenida con investigación de campo y traducida a una propuesta de reorganización territorial con provincias de naturaleza económica”⁶.

4 Hacemos esta afirmación desde la teoría del Dr. HUGO PALACIOS, quien afirma: “La Constitución, es el conjunto de normas, es el elemento fundamental que permite, u obstaculiza, que las personas actúen en la sociedad de tal manera que ésta satisfaga las necesidades de sus miembros, y su sentido de la justicia.”, en: *La economía en el derecho constitucional colombiano*, pág. 3.

5 POLINSKY, A. MITCHELL, *Introducción al análisis económico del derecho*, pág. 141.

6 FALS BORDA, ORLANDO, *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, pág. 15.

Presentó así, un completo estudio sobre la necesidad de instituir a la región como ente territorial para así darle la posibilidad de “materializar” los cambios y fuerza sociales imperantes en nuestro país.

Con esas ideas se llegó a comienzos de los años noventa a la Asamblea Constituyente que pretendía reformar la Constitución de 1886. En su interior se conformó una comisión para estudiar los asuntos regionales. A su finalización, se llegó al texto constitucional actual, en el que se encuentran importantes modificaciones al régimen territorial colombiano; así la región tuvo su posibilidad, dejando las “puertas abiertas” para que pudieran elevarse a ente territorial, pero coexistiendo con el departamento.

FALS BORDA venía planteando la posibilidad que se reevaluara el departamento, inclusive en uno de sus textos (*La insurgencia de las provincias*) se llega a entender que sus intenciones tendían a eliminar el departamento ya que era una estructura invalidada por el paso del tiempo y que sólo se constituía en una gran estructura perpetuada en el tiempo pero que no tenía una real conformación social.

Es a partir de este punto que revisaremos las posiciones de quienes defienden el departamento y quienes defienden la regionalización, para luego empezar a revisar aquellos que consideramos costos de transacción que implicaría ese cambio de modelo.

Para efectos prácticos tendremos en cuenta el concepto que ambos “bandos” manejan de ordenamiento espacial (territorial):

La Comisión de ordenamiento territorial⁷ definió el ordenamiento espacial:

“Instrumento del Estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional”⁸.

Las siguientes son las entidades territoriales que consagra la actual Constitución (art. 286):

7 En consonancia con las normas constitucionales (artículo transitorio 38), la comisión de ordenamiento territorial fue creada para dar recomendaciones sobre temas relacionados con el orden territorial para lograr así desarrollar normas como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial [LOOT], MIGUEL BORJA habla de su historia, funciones y resultados en: *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, págs. 118 a 148. Son muy útiles los boletines que dicha comisión expidió.

8 Comisión de ordenamiento territorial. *Colombia hacia el milenio: memorias del taller sobre sistemas de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización*, págs. 175 y 176.

CUADRO 1. Entidades territoriales en la Constitución de 1991

Ente territorial	Art. constitucional	Existencia actual	Observaciones
Municipio	311	Sí	Cantidad: 1.090
Provincia	286, 321	No	Unión de municipios
Distrito especial	322	Sí	Bogotá
Distrito	328	Sí	Cantidad: 3
Departamento	297-310	Sí	Cantidad: 32
Región	286	No	Unión de departamentos
Territorios indígenas	330	Sí	

Fuente: HENAO HIDRÓN, JAVIER, *Constitución Política de Colombia (comentada)*. Editorial Temis, Bogotá, 2004.

1.1. A favor de la regionalización

Indudablemente el mayor defensor de la regionalización es el profesor ORLANDO FALS BORDA, sociólogo eminente, ex constituyente y prolífico autor. FALS como sociólogo propone crear regiones que identifiquen la cultura y la sociedad colombiana⁹. Se fundamenta en estudios geográficos del también prorregionalista y geógrafo ERNESTO GUHL¹⁰. FALS y GUHL piensan darle carácter de ente territorial a la región según las normas constitucionales que autorizan para ello, generando cuatro niveles (nación,

9 “La amplia reorganización socio política aquí propuesta resultaría defectuosa o ineficaz si no se inspira en la fuerza que proviene del conocimiento de lo autóctono, de lo especial de nuestro entorno social y ecológico”. FALS BORDA, ORLANDO, *Kaziyadú: registro del reciente despertar territorial en Colombia*, pág. 8.

10 Su posición es explicada en su trabajo más eminente titulado: *Colombia: bosquejo de su geografía tropical* [2 tomos].

región, departamento y municipio); también abogan por modificar la estructura del departamento convirtiéndolo prácticamente en región.

Podemos resumir abruptamente su teoría con su siguiente afirmación hecha en el Amazonas el año antepasado:

“Entonces, estos punticos y rayas que vemos en el mapa oficial de Colombia son ficciones, no reflejan la realidad (...) Para esto se aprobó, en la nueva Constitución de 1991, un artículo especial que es el 290, que autoriza hacer ajustes periódicos a los límites internos del país”¹¹.

Sin embargo, desde la perspectiva económica, el estudio de FALS no es tan completo como lo es desde la sociología; esto en el sentido que no apoya sus opiniones con cifras (estadísticas —econometría—). Así, se fundamenta su análisis en premisas generales (recordemos: en *términos económicos*).

Es claro para FALS el alto costo de transacción que hay en la clase política que se niega a ceder a favor de un reordenamiento territorial, especialmente por no alterar sus ya consolidadas circunscripciones electorales proveniente de unas costumbres políticas muy arraigadas.

Para FALS los departamentos adolecen de problemas de Constitución históricos, convirtiéndose en una tesis recurrente en su trabajo:

“Nuevos departamentos se agregaron de unidades mayores antiguas, aunque duplicando las defectuosas estructuras administrativas de éstas y sin retar suficientemente el poder de gamonales locales”¹².

KALMANOVITZ comparte este punto de vista desde la historia económica resaltando esta situación:

“El sistema legal nunca obtiene eficiencia por contener estas tradiciones contrapuestas no toma conciencia de su relación con el desarrollo económico ni con sus raíces, porque no refleja la estructura social”¹³.

11 FALS BORDA, ORLANDO, *Kaziyadú: registro del reciente despertar territorial en Colombia*, págs. 16-17.

12 FALS BORDA, ORLANDO, *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, pág. 16.

13 KALMANOVITZ, SALOMÓN, *Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia*, pág. 3.

1.2. A favor del departamento

Esta tesis la han elaborado entre otros, los profesores de derecho constitucional de la Universidad Javeriana¹⁴ y de la Universidad del Rosario, entre quienes se encuentran constituyentes y miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial que presidió el mismo FALS BORDA, es decir, compañeros en dos ocasiones.

Su posición principal es la de sostener que la región no puede convertirse en otro nivel de la administración, ya que sería imposible mantenerla fiscalmente con los ingresos actuales; en el entendido que no son “enemigos” de la regionalización, ya que entre los constituyentes de este grupo están quienes participaron en las deliberaciones y avalaron la posibilidad de la regionalización.

“Precisamente por ello, las reflexiones de todo el mundo coinciden en afirmar que sólo deben existir tres niveles de la administración pública: un nivel nacional central, un nivel municipal o local como expresión fundamental de la descentralización y un nivel intermedio entre estos dos que asuma funciones de intermediación, de coordinación, de subsidiariedad de la acción local. Dicho nivel intermedio sólo debe estar a cargo de una sola instancia territorial: el estado subnacional o la región o el departamento y no en varias”¹⁵.

Asimismo, al resaltar que el departamento fue uno de los principales temas en la Asamblea Constituyente¹⁶ de 1991, se buscó que fuera un ente con coherencia a los cambios propios de la descentralización por lo que supuso un sistema complejo de pesos y contrapesos en donde, si se empiezan a manejar variables diferentes, toda la obra frente al departamento perdería la eficacia a la que se ha logrado llegar. Además de la labor que ha implicado esas reformas (este tema lo desarrollaremos más adelante como uno de los costos de transacción de la regionalización):

“Además, primero que cambios precipitados en la Constitución hay que darle oportunidad a las leyes que ya se han expedido para que se consoliden y den los frutos esperados, luego del gran esfuerzo invertido en su elaboración, aprobación y ejecución”¹⁷.

14 Su “manifiesto” se encuentra en la publicación: *Quaestiones Iuridicae*, # 25, titulado: “¿Por qué primero el departamento?”.

15 ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO [*et. al.*], “¿Por qué primero el departamento?”, pág. 15.

16 Véase, ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO, Los departamentos (ponencia), en: *Gaceta Constitucional* # 42, págs. 12-13.

17 ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO [*et. al.*], “¿Por qué primero el departamento?”, pág. 15.

También responden a los regionalistas cuando afirman que eventualmente la región al conformarse de departamentos podría incluir los elementos de éstos haciendo más eficientes las entidades, la respuesta del grupo a favor del departamento es contundente:

“...no es posible que la suma de departamentos pobres, pueda dar lugar a regiones solventes. Es que la suma de las pobrezaes jamás puede generar riqueza”¹⁸.

Se puede decir entonces que hay un gran debate, y que el papel de las normas jurídicas en él es determinante ya que la discusión prácticamente lleva a que se expida una ley orgánica de ordenamiento territorial que organice la situación de los entes territoriales; se hace así evidente la siguiente posición de POLLINSKY:

“Las consecuencias distributivas de las normas jurídicas son algo más complicadas cuando hay costes de transacción”¹⁹.

II. LA TEORÍA DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

Los costos de transacción juegan un papel muy importante en el AED; cada una de las perspectivas desde las cuales se hacen los análisis tiene su concepto que en muchos casos no riñe con los otros sino que más bien lo complementa y lleva hacia otros usos.

La aplicación de este elemento es muy amplia, y susceptible de usarse en varios casos; por ejemplo: la negociación, cuando se está buscando un acuerdo pero gracias a la dificultad se hace más oneroso seguir negociándolo que llegar a él; o también, la misma “ansiedad” puede llegar a verse como costo de transacción en un proceso jurídico o de otra clase que implique una negociación²⁰.

Ya en el campo de la negociación y en términos económicos es imposible no remitirse a la llamada teoría de juegos, así, en este campo, los costos de transacción se presentan como información asimétrica, de esta forma,

18 ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO [*et. al.*], “¿Por qué primero el departamento?”, pág. 11.

19 POLLINSKY, A. MITCHELL, *Introducción al análisis económico del derecho*, pág. 25.

20 Estos dos casos los tomamos de: RAIFFA, HOWARD, *El arte y la ciencia de la negociación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991; donde el autor afirma que los costos de transacción tienen diversas posibilidades y que entre ellas una de las más notables es sin duda su uso en la negociación.

“revelar y ocultar información son las bases de muchas conductas estratégicas y resultan especialmente útiles (...)”²¹.

1. EL CONCEPTO DE COSTO DE TRANSACCIÓN

Revisaremos algunas definiciones de varios autores, para así poder reconocer elementos comunes y asimismo complementarlas²².

1.1. RONALD COASE

COASE define los costos de transacción como:

“El costo de utilizar el mecanismo de precios”²³.

1.2. N. GREGORY MANKIW

Para este economista, el teorema de COASE se plantea como medio de solución de las externalidades en la asignación de los recursos. Sin embargo prevé que no siempre es la mejor vía por la aparición de los costos de transacción en los arreglos de los agentes privados, define entonces los costos de transacción de la siguiente manera:

“(...) son los costes en los que incurren las partes en el proceso de llegar a un acuerdo y de velar por su cumplimiento”²⁴.

21 RASMUSEN, ERIC, *Juegos e información: una introducción a la teoría de juegos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 171.

22 “(...) cuando se afrontan aspectos centrales del proceso cognoscitivo, como la elaboración de nuevas hipótesis de investigación y la explicación de un fenómeno determinado, la comparación nos permite alcanzar resultados de gran relevancia”, en: SARTORI, GIOVANNI y LEONARDO MORLINO [comps.], *La comparación en las ciencias sociales*, pág. 14.

23 COASE, citado por ROEMER en: *Introducción al análisis económico del derecho*, pág. 51, originalmente del texto *The Nature of the Firm* (1937), que más adelante revisamos.

24 MANKIW, N. GREGORY, *Principios de microeconomía*, págs. 200-201.

1.3. PAUL WONNACOTT / RONALD WONNACOTT

En su texto de economía, parten de la noción de la compra de la “unidad adicional del producto” que le reportará al consumidor un costo; afirman que los costos van más allá de esa idea tradicional que se tiene, por lo que hablan de los costos de transacción como:

“Los compradores inteligentes tienen también en cuenta los costos de transacción”²⁵.

No establecen una definición como tal de costos de transacción, sino que los explican a través de la noción de *costo de búsqueda o de información*.

Relacionan así los costos de transacción con la necesidad de tener la información para sus transacciones, asimismo, recurren a la concepción del tiempo y su costo en las actividades de consumo. Esta identificación que hacen no es incorrecta, recordemos que el mismo COASE²⁶ hace constantemente esa relación.

Podemos entonces decir que frente a estas consideraciones (que son más de pedagogía por parte de WONNACOTT), su concepto de costos de transacción es el siguiente:

“El costo de búsqueda o de la información es el tiempo y el dinero gastados en la obtención de la información necesaria para tomar la decisión de comprar o vender acciones o cualquier otro bien”²⁷.

Hay que decir que en esta definición es bastante clara la noción de sacrificio por la realización de una actividad determinada que a nuestro juicio es “...el tiempo y el dinero gastados...”. La actividad sería aquella que lo motiva a conseguir dichos datos.

1.4. RICHARD POSNER

RICHARD POSNER quien es uno de los líderes del análisis económico del derecho y que se le reconoce como miembro de la llamada escuela de Chicago, los define

25 WONNACOTT y WONNACOTT, *Economía*, pág. 458.

26 Debe decirse que los autores más adelante en su obra al hablar de la limitación de la contaminación, exponen el teorema de COASE, hablando en esta ocasión de costos privados y externos; que posiblemente riñen con la noción de costo de transacción. [Págs. 599-606].

27 WONNACOTT y WONNACOTT, *Economía* pág. 458.

como: “son los costos de una transferencia de derechos”²⁸, dándoles las características de ser prohibitivos y concluye que

“otorgar a alguien el derecho exclusivo a un recurso podría reducir la eficiencia en lugar de aumentarla”.

Hace una importante distinción en el sentido que desde una posición legal, puede ser eficiente, pero que económicamente “rara vez” podrá el propietario tener un poder exclusivo sobre su propiedad.

1.5. HUGO PALACIOS MEJÍA

La definición de HUGO PALACIOS es la siguiente:

“(…) son aquéllos en los que se incurre para adquirir información relacionada con un negocio, o para hacer valer los derechos que surgen de él (…)”²⁹.

1.6. G.R. HAWKE

HAWKE trata el tema de la economía para historiadores, siguiendo los lineamientos de la historia económica de NORTH; supone así que hay posibilidad de reconocer variables temporales que pueden ser útiles para ayudar a descubrir ventajas económicas o análisis de eficiencia (al igual que KALMANOVITZ y BEJARANO en Colombia), así podemos decir que HAWKE expresa la teoría de los costos de transacción desde la historia usando así, ejemplos mucho más amplios:

“Un mercado competitivo puede ser capaz de decidir una serie de supuestos apropiados, pero el coste de reunir todos los individuos implicados, y de persuadirles de lo cierto de las decisiones, puede hacer que el proceso resulte prohibitivo. Si se reducen los costes de transacciones, la solución de mercado, eliminada antes por excesivamente costosa, puede convertirse en posible”³⁰.

28 POSNER, RICHARD, *El análisis económico del derecho*, pág. 40.

29 PALACIOS MEJÍA, HUGO, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, págs. 15-16.

30 HAWKE, G.R., *Economía para historiadores*, págs. 227-228.

2. COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LA OBRA DE RONALD COASE

2.1. *THE NATURE OF THE FIRM (1937), Y NOBEL LECTURES: TRANSACTION COSTS (1991)*

Al recibir el premio Nobel de economía (1991), RONALD COASE hizo uno de sus discursos acerca del tema de costos de transacción en el cual se remonta a los años anteriores a la redacción de su ensayo. Sobre las empresas (*firms*) expresa que los costos de transacción vienen de una preocupación derivada de la concepción de la Unión Soviética de tratar a Rusia como una gran empresa y la crítica que se le hizo a estas ideas desde la perspectiva de los occidentales, creyendo que era imposible:

“I found the answer by the summer of 1932. It was to realize that there were costs of using the pricing mechanism. What the prices are have to be discovered”³¹.

Así reconoció que la empresa (*firm*) era nada más que una forma de evitar los costos de transacción en el mercado, siendo más barato remitirse a la empresa que coordinar de varias formas el mercado. Además habría competencia entre empresas para así reconocer ofertas más viables que otras. El mercado eficiente requiere una planeación con organizaciones pertinentes, es esa pertinencia para el contacto con el mercado que se requiere la que reducirá costos de transacción.

2.2. El problema del costo social

Es clara la influencia que ha tenido en el análisis económico del derecho el ensayo de COASE acerca del costo social; en él se plantea el famoso teorema, motor de los análisis que se han hecho en esta materia.

Se puede enunciar el teorema de la siguiente manera:

“(...) podemos exponer ya la versión sencilla del teorema de COASE: si hubiera unos costes de transacción cero, se produciría el resultado eficiente con independencia de la norma atributiva de derechos elegida”³².

31 COASE, RONALD, “*Transaction Costs*”, en: *Nobel Lectures* [diciembre 9 de 1991].

32 POLINSKY, A. MITCHELL, *Introducción al análisis económico del derecho*, pág. 24.

Podemos ver que prácticamente el famoso teorema rodea la idea de los costos de transacción, que el autor había tratado desde la perspectiva de la empresa en su ensayo: *The Nature of the Firm* (1937), y que explica en los siguientes términos KALMANOVITZ:

“[refiriéndose a los costos de transacción] Esta fue un área iniciada desde 1937 por RONALD COASE, en la que observó que las empresas tenían la opción de transar a través del mercado o dentro de sus premisas, donde las operaciones se contabilizaban pero no tenían que ser transadas una a una”³³.

Esto lo hace desde la perspectiva cero, es decir; aquellos que son nulos, aunque también se puede decir que hay una teoría de los costos de transacción positivos, que es cuando éstos sí tienen valor y son relevantes para las transacciones.

COASE pone de manifiesto en su importante texto una idea que es muy útil en este ensayo y que la aplicamos a lo largo de nuestras opiniones, y es que supone que cuando se realice un cambio (transacciones de mercado) se sabrá cuál es el verdadero valor de éste en el momento en que se demuestre que la producción es mayor (beneficios) y que ésta sea mayor a los costos de haber realizado dicho cambio (transacción); lo aplicamos en el sentido que el ordenamiento territorial de la manera que está planteado en la actualidad y ha sido desarrollado demuestra que un cambio drástico en su estructura puede llegar a ser menos beneficioso (eficiente) que desarrollar el actual modelo, en términos de COASE:

“Una vez que son tomados en cuenta los costos de llevar a cabo transacciones de mercado, es claro que tal reordenamiento de los derechos sólo se emprenderá cuando el incremento en el valor de la producción a consecuencia del reordenamiento sea mayor que los costos en que se incurriría por este hecho”³⁴.

Sabemos que el estado es una gran “maquinaria” y a la cual se le facilitan muchas más cosas que a los particulares cuando en manejo de grandes capitales, recursos etc... se refiere; pero nosotros partimos de la base que un cambio en el modelo territorial puede llegar a ser altamente costosa. Esta tesis la desarrolla COASE;

“Está claro que el gobierno tiene poderes que lo capacitan para obtener ciertas cosas a un costo menor que una organización privada. Pero la máquina administrativa del gobierno

33 KALMANOVITZ, SALOMÓN, *El neoinstitucionalismo como escuela*, pág. 10.

34 COASE, RONALD, *El problema del costo social*, pág. 98.

no es, en sí misma, sin costo. Puede, en realidad, ser en ocasiones extremadamente costosa³⁵.

Y es una de las directrices del ensayo, pues como trataremos de demostrar, los costos de transacción de dicho cambio son gigantescos y el Estado no puede sufragarlos y que además de ser económicos (dígase pecuniarios), hay otros tantos que representan sacrificios políticos, sociales e inclusive culturales, cuyo valor es prácticamente imposible determinar en dinero y que representan un alto costo a los valores nacionales.

3. COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LA ESCUELA NEOINSTITUCIONALISTA

KALMANOVITZ reflexiona sobre este tema en su ensayo *El neoinstitucionalismo como escuela*³⁶ y lo sitúa como uno de los postulados de esta escuela; habla del origen del tema en el ya nombrado teorema de Coase. Sin embargo, le da capital importancia a North en el sentido que éste ha puesto de manifiesto la necesidad de entrar en conflicto con la “ortodoxia” enfatizando la importancia de los costos de transacción:

“Al desarrollar la noción de costos de transacción y aplicarla al análisis histórico, North está observando con un microscopio la superestructura social, y calculando los costos ocultos de transar: información, seguridad, legalidad, confianza y garantías³⁷.”

4. CLASES DE COSTOS DE TRANSACCIÓN

Hemos encontrado que dentro de la teoría de los costos de transacción hay varias clases que pueden variar de innumerables formas; asimismo, hemos pensado que los costos de transacción no se reducen a los establecidos generalmente sino que pueden surgir una gran cantidad al trabajar situaciones específicas, tal como es el caso que pretendemos revisar.

35 Coase, RONALD, *El problema del costo social*, pág. 100.

36 Al valorar a nivel de *paradigma* la escuela neoinstitucionalista, sugiere que es una profundización de la microeconomía por el análisis en detalle de los costos de transacción y su origen.

37 KALMANOVITZ, SALOMÓN, *El neoinstitucionalismo como escuela*, pág. 8.

Veremos más adelante cuando estemos revisando el tema de manera más precisa cuáles son las clases de los costos de transacción de la regionalización, cuáles de éstos que enumeramos a continuación se aplican y los que nosotros consideramos novedosos para el caso del ordenamiento territorial.

Los principales costos de transacción son los siguientes³⁸:

4.1. Costo de información y búsqueda

Uno de los principales costos de transacción y de los más comunes son los que se refieren a la búsqueda de la información; sabemos que las personas no cuentan con la misma información en sus transacciones por lo que deben buscarla de alguna manera. Pueden hacerlo asesorándose de alguien, estudiando e investigando, pero cada una de estas opciones y de las posteriores que surjan sugieren un costo ya que muchas veces la información no es gratis, a pesar que en algunos casos el estado puede ofrecerla para que haya igualdad, es decir, prevenga la *asimetría de la información*:

“la información asimétrica indica que es imposible que los agentes tengan la misma información en el desarrollo de sus transacciones de mercado”³⁹.

Debemos también tener en cuenta la perspectiva de falla del mercado de la asimetría en la información para este ensayo, resaltándola como una situación que resta eficiencia.

Ya veremos que el caso del cambio de modelo territorial no es la excepción a este principio y que entre los mayores costos de transacción se encuentra éste, que tiene varias representaciones pero que tiende a ser el mismo. Ya hablamos un poco de los estudios de historia, geografía, etc. (FALS BORDA, GUHL entre otros), que reducen de manera importante estos costos pero que en la mayoría de los casos no son aplicables fuera de la región a la que se limitaron a estudiar y se deberían hacer más para conocer la información sobre la cultura, gentes, etc., de las regiones que se proponen crear.

38 Estos son los nombrados en el resumen de la clase de derecho y economía.

39 Véase: “Incertidumbre y riesgo” en: *Resumen de la clase de derecho y economía*, pág. 7.

4.2. Costo de negociación y decisión

Nosotros en este caso los llamamos también costos de expedición, pues reunimos en un solo concepto la idea de negociar, decidir y expedir; todo esto desde la perspectiva de la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).

Así, consideramos que la negociación y decisión del modelo territorial se podría estudiar desde el recorrido de la LOOT en el Congreso de la República, a pesar que un cambio de estas magnitudes necesitaría que el proceso, desde la negociación y decisión podría darse cientos de veces desde las discusiones en los entes (tipo consejo regional); en los sectores de alta política, e inclusive en el terreno internacional; pero en este ensayo lo reducimos a la LOOT agregando, como dijimos, la expedición como costo de transacción (más adelante lo veremos más desarrollado).

4.3. Costos de transacción en el ambiente institucional / Costo de supervisión y garantía: aplicación

Podríamos incluirlos con posterioridad a los anteriores, ya que creemos que expedida la ley deben realizarse una serie de actividades que necesariamente tenderán al desarrollo de ésta. Veremos más adelante cómo influye en los costos de transacción el período de *Vacatio Legis* de la LOOT, y en qué manera se acrecientan los costos al ser una ley especial, que genera cambios de grandes proporciones, esto asociado a la necesidad de revisión constitucional de algunos aspectos sin los cuales la reforma no podría avanzar.

Los costos de transacción vienen de la teoría de COASE⁴⁰ y son los siguientes:

- 4.3.1. Costos de flujos de información.
- 4.3.2. Costos de incentivo.
- 4.3.3. Costos de monitoreo.
- 4.3.4. Costos de evaluación del desempeño.

40 Se encuentran en: *The Nature of the Firm* (1937), previamente revisado. Citado por PABLO MÁRQUEZ en: *Resumen de la clase de derecho y economía*.

III. COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN

Plantearemos a continuación aquellos costos de transacción en los que se incurriría en un eventual proceso regional, es decir, pasando las estructuras actuales a las regiones y no en el departamento tal como hablamos en la primera parte de este trabajo.

Preliminares a los costos de transacción de la regionalización

Ya familiarizados con el problema del ordenamiento territorial, podemos entrar a estudiar los que denominamos costos de transacción frente a la regionalización; esto supone que el desarrollo de estos aspectos puede llegar a ser un sacrificio —en nuestra opinión— a los intereses de nuestro país en este momento; hay que ser muy claro en el sentido de afirmar que la regionalización es una propuesta viable, pero que en este momento Colombia no puede abordarlo por grandes sacrificios (costos) que no puede hacer.

Utilizando la teoría del AED de la escuela de Chicago, creemos que el Estado debe actuar como maximizador racional, es decir, que use los medios que requiere de una manera eficiente. Aquí se aplica en que no puede tender a buscar soluciones que se le escapan a la mano y que además no utilice los recursos con los que cuenta (que trataremos más adelante).

Tal vez lo que más sugiere este ensayo es que el Estado recurra a la racionalidad en sus decisiones y que determine si son las más indicadas, frente a sus necesidades pero también acorde a sus recursos. En ese sentido el reordenamiento territorial debe ser planteado en términos muy precisos, cosa que no pasa en la actualidad.

1. DEFINICIÓN DE LA REGIÓN

Se ha discutido mucho sobre el concepto mismo de región⁴¹. Sin embargo, el paso de los departamentos a la región cobraría mucha importancia práctica esta noción. No se puede enfrentar un proceso de cambio sin saber a ciencia cierta el mismo concepto que producirá el cambio. Habría entonces un costo implícito en la misma

41 Afirma LUZ HELENA CHAMORRO del DNP: “El concepto de región es amplio y puede referirse a espacios territoriales de diferente escala”, en: “Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia”, artículo publicado en la revista *Planeación y Desarrollo* [vol. XXVIII, n° 4, octubre - diciembre, 1997].

noción de la región, ya que debe contar con consenso para su aplicación; así, se puede saber cuál es realmente la proporcionalidad del cambio que se está realizando, NORTH afirma en este sentido desde la perspectiva del cambio institucional:

“Los costos de información son la clave de los costos de la negociación, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente los acuerdos”⁴².

En este sentido, esa lucha de la que habla el Nobel, significa que esa información que se requiere generaría un conflicto en las instituciones de las que surge el mismo debate, esto generaría un costo extra a las deliberaciones del Congreso de la República, y, en el ambiente político, sugeriría que la lucha por las circunscripciones territoriales buscaría definir un concepto que fuera menos eficaz, en términos reales, buscando no desprenderlo de la idea departamental actual.

En este escrito estamos tratando las regiones desde la perspectiva de ente territorial, no aquellas que se constituyen como regiones administrativas y de planeación. Hay gran diferencia ya que el otorgamiento de ente territorial a la región supondría muchos de los cambios que buscamos expresar acá como costos de transacción, no sería un proceso completamente ineficiente pero sí tendría serias repercusiones en la actualidad.

Podemos decir que las RAP (anteriormente denominadas CORPES), han sido valiosas pero que toda su orientación, concepción y práctica como regiones que son, es ampliamente distinta a la que se les otorgaría como entes. No podemos evitar decir que las RAP son un claro antecedente del ente como tal porque sus resultados demuestran que han sido valiosas, especialmente desde la perspectiva de la planeación; pero como también se puede ver a simple vista; éstas han sido un largo proceso que se ha desarrollado modificando estructuras “naturalmente” y no de la manera que se plantea la actual regionalización: una corriente aboliendo el departamento y otra, generando nuevos niveles dentro de la administración territorial; ambos con funestas consecuencias al tema fiscal.

2. LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Este es uno de los puntos más difíciles de tratar como costo de transacción, ya que tiene dos caras: una que nos obliga a expedirla como orden que dio el constituyente

42 NORTH, DOUGLASS C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, pág. 43.

de 1991, otra que nos lleva a reevaluarla en función de la incertidumbre acerca del modelo territorial y político de nuestro país.

Ya se tuvo en 1986 la experiencia de una reforma constitucional que le “rompió una vértebra a la Constitución de 1886”, que tuvo como propósito la elección popular de alcaldes⁴³. Este es tal vez el caso más importante en el período de transición desde entonces a la actual Constitución, donde una ley altamente sensible al poder local generó tantos cambios en cadena. ¿Genera más cambios la ley sin haber sido expedida o expidiéndola? o acaso, ¿no es necesaria una ley orgánica y es mejor comprometerse con un régimen articulado? Estas son las preguntas que nos llevan a reconocer el poder de la incertidumbre de la ley.

Ese poder de incertidumbre es un sacrificio que alguien tiene que hacer pero prácticamente no se sabe a quién se le será imputable, si a los congresistas, al gobierno, a los mismos entes o a los académicos (entre otros grupos involucrados).

Choca también la expedición de esta ley con el problema de la eficacia; así se puede expedir finalmente la ley con muchas vueltas, pero no necesariamente será la que cumpla las necesidades, esto por el desprestigio en el que está la actividad legislativa en Colombia:

“Hay, por lo demás, una juridimanía que consiste en enfrentar problemas muy diversos con nuevas leyes, haciendo creer que éstas contribuirán en algo a solucionarlos mínimamente. Cuando la autoridad no puede hacer mucho, no pierde nada con hacer aprobar una ley que aparenta ayudar a resolver el problema”⁴⁴.

Esta juridimanía y poco prestigio de la actividad legislativa conlleva a que en términos económicos la ley genere un entorno contraproducente para el mercado; asimismo esta inseguridad jurídica:

“(…) trepa los costos de transacción que se van en consulta con los abogados y pérdidas de capital invertido, como las que pueden mostrar muchas corporaciones financieras del país”⁴⁵.

43 Hablamos del A.L. 1 de 1986, desarrollado por la Ley 78 de 1986 (diciembre 30); más información en: CASTRO, JAIME, *Elección popular de alcaldes*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1987.

44 KALMANOVITZ, SALOMÓN, *Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia*, pág. 6.

45 KALMANOVITZ, SALOMÓN, *Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia*, pág. 11; en los mismos términos el autor se refiere al tema en: *Las instituciones colombianas en el siglo XX*, págs. 23-31.

Es en ese clima que la expedición de la LOOT debe convertirse en una actividad muy precisa y no se puede tomar como cualquier labor, ya que se ampliarían los costos de transacción de una operación que, con su regulación constitucional debe ser menos “onerosa” en estos términos que la que efectivamente se daría. Hay que tener en cuenta que el AED mantiene firmeza frente a la *legitimidad y eficiencia de las decisiones públicas*⁴⁶, siendo uno de los principios generales de sus perspectivas y una de sus aplicaciones más válidas en el caso colombiano, entre otras razones, por los problemas que adolece nuestro sistema y que tratamos de esbozar con anterioridad.

Como veremos con un poco más de detalle adelante, POSNER ya ha tratado este tema de las leyes desde varias perspectivas, por ejemplo, la que titula: *La teoría económica de la legislación*⁴⁷.

2.1. Costo de negociación y decisión

El costo de negociación y decisión (expedición) puede decirse que es de toda ley. Sin embargo, ésta en particular y su especie (orgánicas) aún no han sido definidas por nadie, lo que supondría poner en movimiento una gran maquinaria para definir estas concepciones. El mismo FALS BORDA reconoce esta situación:

“Pero no todo puede teorizarse ni anticiparse racional o cartesianamente (...). Mientras la COT se entretiene en ese juego jurídico tan inaguantable para los académicos y técnicos, el pueblo colombiano se moviliza y actúa bajo sus propios parámetros y con sus propias motivaciones”⁴⁸.

Evidentemente es necesario hacerlo, pues de lo contrario, sería inútil expedir cualquier ley si se llega al detalle más mínimo de los que representa en costos, eso no lo podemos discutir. Sin embargo, es claro que en función de la regionalización y de la sustitución de un ente actual se acrecentarían los costos. Esto lo explicaremos más adelante.

46 HUGO PALACIOS afirma: “(...) entonces, la legitimidad de la decisiones públicas disminuye los costos de transacción, y aumenta la eficiencia dentro de una sociedad”, en: *La economía en el derecho constitucional colombiano*, pág. 24.

47 En: *Introducción al análisis económico del derecho*, págs. 494-497. [Edición del año 2000 del Fondo de Cultura Económica].

48 FALS BORDA, ORLANDO, “El reordenamiento territorial: itinerario de una idea”, en: *Territorios, regiones y sociedades*, pág. 241.

El Dr. HUGO PALACIOS⁴⁹ se refiere a este punto como: procedimientos legislativos, en el entendido de la teoría de KENNETH ARROW, desentrañando así desde la perspectiva *Public Choice* del AED, que la misma conformación del Congreso de la República permite expedir decisiones que redistribuyen beneficios haciéndolos de manera inestable, todo en razón a la estructura que toma el Congreso para tal decisión; esto no hace más que aumentar la incertidumbre jurídica, generando importantes costos de transacción⁵⁰.

Desde el AED podemos entender que con las variaciones respecto a la región y la departamento, sucederán grandes cambios institucionales; inclusive si aumentan los niveles con la implementación de la región como entidad territorial además del departamento y no remplazándolo.

2.1.1. El concepto de ley orgánica

El primer gran costo de negociación de esta ley es la poca claridad de su concepto.

Mucho se ha hablado de este tema y evidentemente se ha avanzado⁵¹ pero aún no hay completa claridad sobre las competencias de esta ley⁵², en especial en tema de ordenamiento territorial⁵³.

“[hablando de las leyes orgánicas] Tampoco existe claridad material alguna entre lo que es y porqué debe ser una ley orgánica y las demás leyes, excepto también por la enumeración taxativa de los temas que deben ser regulados por éstas y por el procedimiento para su aprobación (...) por lo que igualmente se requiere un amplio análisis y un replanteamiento constitucional”⁵⁴.

49 Véase su libro: *La economía en el derecho constitucional colombiano*, págs. 15, 27 y 31.

50 Encontramos que el problema del paso de la preferencia individual a la elección social fue tratado por el escritor y matemático-lógico LEWIS CARROLL [*Alicia en el país de las maravillas / El juego de la lógica*], preguntándose cuántos votos se necesitarían para una composición más representativa del parlamento y de las leyes; prediciendo los resultados de ambos. Creemos que esto se puede llegar a asociar con la teoría del *Public Choice* de ARROW y BUCHANAN, en: DAVIS, MORTON, *Introducción a la teoría de juegos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, págs. 220-226.

51 Véase el concepto de esta clase de leyes, emitido por la Corte Constitucional: sentencia C-337 de 1993, MP VLADIMIRO NARANJO MESA: “naturaleza jurídica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella”.

52 En: IBÁÑEZ, JORGE ENRIQUE, “Las reformas a la Constitución Política”, pág. 79.

53 Véase: “De los litigios de límites entre departamentos”, De ALFREDO FLÓREZ, en *Revista Universitas* # 97.

54 En: IBÁÑEZ, JORGE ENRIQUE, “Las reformas a la Constitución Política”, pág. 44.

Siendo así las cosas, podemos evidenciar que se han hecho muchos esfuerzos, pero en la actualidad no se puede citar un concepto de ley orgánica según la Constitución de 1991 (véase los proyectos en el anexo I). Probablemente quien más ha trabajado el tema es JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ, quien, en varios de sus estudios de la Constitución⁵⁵ ofrece elementos para llegar a una definición clara de acuerdo a las necesidades e inquietudes que tuvo el constituyente de 1991. IBÁÑEZ estudia el concepto de ley orgánica desde el caso de la ley orgánica del presupuesto (art. 150, numeral 10 CN), llegando a la conclusión:

“En consecuencia, la jurisprudencia, el constituyente de 1991, ni la propia Constitución dan luces claras sobre que es una ley orgánica”⁵⁶.

2.1.2. Temario de la ley orgánica de ordenamiento territorial

La Constitución de 1991 ha establecido unos “puntos” que podrían denominarse el temario de la LOOT, es decir, aquel conjunto de temas que se proponen para hacer parte de ésta norma especial. Ya con la dificultad de la expedición de dicha ley y el avance del tiempo, se ha empezado a pensar que la LOOT puede llegar a ser, de *cierta forma*, suplida por un régimen completo de disposiciones no tan amplias como se estipula en la Constitución. En este sentido afirma el constitucionalista JUAN MANUEL CHARRY:

“La ley orgánica de ordenamiento territorial no será precisamente aquel gran estatuto en el cual deberán encontrarse codificadas todas las disposiciones relativas a la organización territorial del país, que seguramente algunos tuvieron en mente al proponerla y discutirla”⁵⁷.

Hay que tener en cuenta que muchas de las leyes a las que se refiere la Constitución no necesariamente son la LOOT. De ahí es que empiezan a ser válidos los cuestionamientos de IBÁÑEZ sobre la reforma del territorio a partir de leyes “comunes”:

“¿Podrá el Congreso mediante una ley ordinaria fijar las bases y condiciones para eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales creadas o erigidas y reguladas por la propia

55 “Las Reformas a la Constitución Política” (2002) y “Principales instrumentos legales de regulación económica previstos en la Constitución de 1991” (1993). Para detalles véase bibliografía.

56 En: “Principales instrumentos legales de regulación económica previstos en la Constitución de 1991”, págs. 181-182.

57 CHARRY, JUAN MANUEL [et. al.], *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*, pág. 492.

Constitución? En otros términos, ¿puede una ley eliminar, por ejemplo, una entidad territorial creada y regulada por la Constitución?”⁵⁸.

Podemos resaltar los siguientes casos (entre otros) de puntos establecidos por el constituyente de 1991:

El primer grupo son disposiciones constitucionales que a pesar de no hacer referencia textual a la LOOT, se puede llegar a entender que son competencia de ésta. Entre ellas encontramos las siguientes: 285, 286 y 287. Estos son los artículos que proponen las discusiones acerca de su desarrollo a partir de una ley común.

El segundo grupo son disposiciones que hacen referencia expresa a la LOOT, y que por tanto deben estar dentro de ésta:

Art. 288 [se cita el primer inciso]:

“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales”.

Parece ser este el artículo “vertebral” de la LOOT, es acá donde se estipula una clase de ley especial que estipula la distribución de competencias entre los distintos niveles del territorio. Es también el artículo de la discordia sobre la naturaleza misma de la LOOT; remitiéndonos así al costo que tratamos atrás en razón al concepto de ley orgánica. Esto demuestra los articulados que están en este caso, los costos de transacción y que se daría un efecto dominó en caso de poner en movimiento el ordenamiento respecto a cualquier disposición relativa al orden territorial en su modificación del actual.

Art. 297:

“El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”.

Art. 307:

58 EN: IBÁÑEZ, JORGE ENRIQUE, “Principales instrumentos legales de regulación económica previstos en la Constitución de 1991”, pág. 178.

“La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”.

Sin embargo, escapan a la Constitución una serie de temas que necesariamente deben ser introducidos, ya sea por técnica de la ley o por requisitos que devienen de los incluidos. Creemos que la mayor parte de la ley se manejaría en la elaboración, discusión y explicación de estos últimos términos. Siendo así las cosas, esos serían los principales costos de transacción respecto al temario de la LOOT. Además de las discusiones acerca de la naturaleza de los artículos que sólo se refieren a leyes ordinarias, pero que consagran potestades que comúnmente se le atribuirían a la LOOT.

El Dr. HUGO PALACIOS, sostiene esta posición que tratamos demostrar en los siguientes términos:

“Las definiciones legales crean a los particulares un sistema de información, gracias al cual conocen cómo hacer sus intercambios en el mercado, en forma que minimicen muchos de sus riesgos: por eso tales definiciones disminuyen los costos de transacción”⁵⁹.

2.1.2.1. A manera de ilustración: el temario de la ley orgánica de ordenamiento territorial en el proyecto de ley 77 de 1999

Sin pasar a ser muy específicos en este ensayo, queremos antes de seguir al siguiente punto demostrar algunos ejemplos de cuáles serían esos costos derivados de situaciones extras a las expuestas por el constituyente de 1991.

Utilizaremos con este fin el proyecto de ley 77 de 1999 (senado), *por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial*; proyecto presentado por el entonces senador de la República Dr. JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER y su correspondiente exposición de motivos.

59 PALACIOS MEJÍA, HUGO, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, pág. 31.

Un gran costo de transacción de la LOOT es el de determinar la finalidad del ordenamiento territorial, que se expresa en principios que acompañan las leyes desde su inicio: esto sería costo de transacción porque además de crear (¿definir?) prácticamente una institución (la del ordenamiento territorial) supone un alto consenso (que a esta altura del ensayo se perfila como el gran costo de transacción, véase más adelante) entre el Congreso de la República en su interior.

La finalidad es uno de esos principios, asimismo el contenido de la ley (vuelve el problema que tratamos antes, esta vez más formalmente) su creación es altamente “costosa” ya que podrá determinar ventajas o pérdidas en un mapa político y económico consolidadas y difíciles de modificar “de un día para otro”, haciendo una analogía establecemos el siguiente caso: ya frente al entonces novedoso proceso de la descentralización; en la administración BARCO (1986-1990) se hacía este examen frente a la fuerte costumbre centralizadora:

“En materia institucional y de planificación se ha avanzado al proveer un marco legal y financiero para desarrollar el proceso de descentralización. Sin embargo, la consolidación de este proceso requiere de un fortalecimiento de las instancias que están asumiendo las funciones transferidas, ya que en consecuencia de la larga vigencia del esquema centralista, su capacidad de gestión y planeación es limitada”⁶⁰.

Acá se haría expreso otro de los grandes costos de transacción en general de el proceso que describimos y es el riesgo (falta de información), sobre el impacto de las decisiones que conllevaría la expedición de la LOOT.

2.1.3. La Corte Constitucional: ¿costo de transacción en el proceso de la ley orgánica de ordenamiento territorial?

Acá se abre un gran debate frente a las incidencias que puede tener la Corte Constitucional en sus decisiones sobre las leyes, muchos dicen —por ejemplo— que no debe intervenir en materias económicas⁶¹, porque a pesar que respeta al pie de la letra los lineamientos constitucionales, deja de lado los instrumentos más idóneos

60 BARCO, VIRGILIO / Departamento Nacional de Planeación, *Plan de economía social: planes y programas de desarrollo económico y social 1987-1990*, Editorial Presencia, Bogotá, 1987, pág. 496. Puede verse también la necesidad de fortalecer los departamentos antes del proceso constitucional de 1991 en el artículo de JAIME BUENAHORA FEBRES, “Por un nuevo régimen departamental”, en: revista *Vniversitas*, # 75, 198).

61 Entre ellos SERGIO CLAVIJO y SALOMÓN KALMANOVITZ, este último en su texto: *Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia*.

para hacerlo, prefiriendo los suyos propios⁶². Tendríamos que acercarnos al análisis de la relación de la Corte Constitucional con la LOOT, podemos decir que desde el AED se deben revisar los términos; ya que no es posible hacer un traspaso de la teoría del *common law* al colombiano porque ambos varían.

Podemos utilizar la teoría de POSNER para este aparte, este profesor expresa que los jueces se encuentran en posición de imponer a la sociedad sus preferencias y valores personales, relacionado esto con las críticas que conocemos al desempeño de la Corte Constitucional en sus fallos podemos decir que la Corte puede llegar a ser un importante costo de transacción si el modelo se estructura a través de la idea que hemos reseñado de POSNER y de BUCHANAN (*The Calculus of Consent*, 1962), donde el Congreso se constituye a partir de infinidad de relaciones de poder; y cómo la Corte colombiana ha tomado un drástico papel político (el poder judicial como un grupo de interés)⁶³ podría traer problemas para la LOOT.

POSNER trata el tema frente a la Corte Suprema en los Estados Unidos de cómo la maximización de los jueces tiende a redistribuir los derechos de propiedad, y explica cuáles son los papeles de los costos de transacción de esas operaciones. Pero aclara que esto sucede exclusivamente en el derecho común.

3. REFORMAS CONSTITUCIONALES

El paso a un modelo regional supondría entre tantas cosas, algunas reformas constitucionales; sin las cuales sería muy difícil poder mantener jurídicamente⁶⁴ las innovaciones. Con esto queremos decir que el poner en movimiento una tendencia jurídica distinta (la regionalización) supondría necesariamente desde el punto de vista legal hacer reducir las incompatibilidades de esa gran reforma al ordenamiento actual, sabemos que una norma legal no puede tener existencia ni mucho menos eficacia si contradice la Constitución⁶⁵:

62 Esta última crítica la hace SERGIO CLAVIO en su libro: *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, pág. 20.

63 POSNER, RICHARD, *Introducción al análisis económico del derecho*, pág. 503.

64 Como advertimos inicialmente este estudio es en derecho, y por lo tanto a pesar de darle alto valor a las ciencias sociales no fundamenta sus juicios en ellas sino en la eficacia de las reformas expedidas. [Véase *Justificación*].

65 Afirma CIRO ANGARITA: “Las reglas fundamentales introducidas por la Constitución se convierten, a la vez, en razón de ser y en límite de las acciones públicas y privadas”: “La libertad económica en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: aproximación fugaz”, en: *Constitución económica de Colombia*, pág. 168.

“Sin duda existe también un principio denominado de legalidad o de legitimidad, en virtud del cual las normas jurídicas sólo son válidas si han sido creadas conforme a la Constitución y no han sido abrogadas según un procedimiento conforme a la Constitución”⁶⁶;

ni tampoco puede haber mandatos constitucionales que se opongan en la práctica entre ellos.

Así, consideramos que la necesaria resolución de esta incompatibilidad se convertiría en un costo de transacción, ya que al desarrollar actividades (la reforma regional) que consiste en una gran modificación se tendría que sacrificar los que se trabajó en la constituyente de 1991, y no sólo en el sentido literal de la Constitución sino también del mismo modelo planteado y consagrado en la Constitución; hablaríamos que la intención del *constituyente cambiaría* preguntándonos si ese sacrificio que hacemos al dejar de lado al departamento vale la pena a pesar de que este mismo haya abierto “una puerta” de cierta forma a dicho cambio.

CUADRO 2. Reformas constitucionales (2 ejemplos)

Artículo	Tema	Situación	Contenido	Observaciones
286	Entidades territoriales	Vigente	Incluye al departamento como ente territorial.	Debería reformarse para darle paso a un sistema puramente regional.
289	Cooperación entre entes y zonas fronterizas	Vigente	Incluye al departamento.	Debería reformarse para darle paso a un sistema puramente regional.

Fuente: HENAO HIDRÓN, JAVIER, *Constitución Política de Colombia (comentada)*, Editorial Temis, Bogotá, 2004.

66 KELSEN, HANS, *Teoría pura del derecho*, pág. 110.

4. REGLAMENTACIÓN

Este es uno de los mayores costos de transacción de la regionalización, lo que denominamos acá reglamentación es la necesidad de derogar y expedir nuevas normas sobre la región, y dejar sin efectos jurídicos aquéllas tendientes al desarrollo del departamento.

Así, la expedición de la LOOT de por sí no tendría que derogar las disposiciones relativas al orden territorial que han sido expedidas hasta la fecha, ya que fácilmente podrían coexistir con la LOOT; el único requisito que necesitarían sería que esta última fuera compatible con las hasta hoy expedidas, esto en razón al principio del artículo constitucional 150 (4) leído conjuntamente con el 297 y la Ley 5ª de 1992.

Nosotros creemos que *en el caso de la regionalización*, la LOOT sí afectaría la vida de las leyes existentes; porque eliminaría al departamento y dejaría sin objeto a éstas, obligando al Congreso de la República a expedir nuevas que fuesen concordantes, generando una gran costo de transacción.

Mucho más costos de transacción habría concordando las nuevas normas a las que se mantendrían, como es el caso de las referentes al municipio, sobre todo con el valor que le dio la Constitución a esta entidad territorial:

“Aunque ambas constituciones ofrecen un concepto territorial flexible, la nueva es más explícita que la anterior en la identificación de los escenarios del desarrollo: da al municipio y a los territorios indígenas claras funciones de planeación”⁶⁷.

La reglamentación de los municipios y departamentos ha sido como hemos dicho importante, en el siguiente cuadro demostramos las más notables respecto al departamento:

67 VALLEJO MEJÍA, CÉSAR, “La planeación en la Constitución de 1991”, en: *Constitución_económica de Colombia*, pág. 217.

CUADRO 3. Reglamentación del departamento desde 1991

Clase	Número	fecha	Contenido	Observaciones
Ley	617	Octubre 6 de 2000	Normas tendientes a fortalecer la descentralización.	Categoriza los departamentos (art. 1), contempla la asociación de éstos para mejorar la <i>eficiencia</i> ⁶⁸ y un menor costo en su gestión (arts. 25-28), establece norma para lograr transparencia en las gestiones departamentales (arts. 30-51), garantías para las deudas de los entes territoriales (arts. 61-67).
Decreto	192	Febrero 7 de 2001	Reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.	Desarrolla la categorización departamental frente a los gastos de éstos (art. 1).
Decreto	1248	Junio 22 de 2001	Reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.	Desarrolla el fondo de contingencias de las entidades territoriales, creado por la Ley 617.
Decreto	3202	Diciembre 27 de 2002	Reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.	Desarrolla la categorización de departamentos, distritos y municipios de la Ley 617.
Acto legislativo	01	Julio 30 de 2001	Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.	Modifica los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución.
Ley	715	Diciembre 21 de 2001	Sistema General de Participaciones.	Reorganiza el antiguo "situado fiscal" y conforma el sistema general de participaciones, que se mantiene bajo lo dispuesto en la Constitución en sus artículos 356 y 357; reformados por el Acto Legislativo 01 de 2001.
Decreto	159	Enero 28 de 2002	Reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001.	Especialmente importante para el departamento al desarrollar distribución de recursos de participación en el sector salud frente a los municipios (art. 7-11).

Fuente: HENAO HIDRÓN, JAVIER, *Constitución Política de Colombia (comentada)*, Editorial Temis, Bogotá, 2004, *Sistema general de participaciones*, Editorial Unión Ltda., Bogotá, 2003, *Nuevo régimen municipal colombiano*, Editorial Unión Ltda., Bogotá, 2004.

68 Lo hemos subrayado nosotros.

5. IMPLEMENTACIÓN

La implementación es, en términos de la definición de MERCURO y MEDEMA⁶⁹, uno de los principales costos de transacción, pues creemos que supone una fase anterior al mantenimiento y que genera costos, siendo más claro; *es el costo de poner en funcionamiento las reformas*.

El poner en funcionamiento las normas como costo de transacción supone que al ser expedida una norma jurídica ella no siempre actúa por sí sola y hay que ponerla en funcionamiento, es decir; que los efectos que produce no sólo se apliquen en abstracto y sino que pasen a la realidad; esa concreción del efecto normativo es la implementación.

La implementación en este caso supone que en el momento en que se expide la norma y empieza a tener efectos (este período se denomina *Vacatio Legis*⁷⁰), no se hará la aplicación; esto en el caso del cambio del modelo territorial, porque puede que para otras normas sí se puedan implementar desde el momento de su expedición. Una posible solución para reducir los costos de transacción de naturaleza de la implementación, es que con anterioridad al cambio se empiecen a gestar iniciativas para ir haciendo esto paulatinamente; se incurriría en costos pero no en unos que sobrevengan prácticamente de la “noche a la mañana”.

En este aparte el AED es de gran utilidad, si se hace un examen más profundo se podría llegar a reconocer ciertas tendencias del contenido de las normas en este tema particular, más precisas de las que intentemos hacer acá; se puede recurrir a la metodología de las normas como precios, es decir; las normas establecen situaciones que genera una respuesta en las personas, si logramos especificar esto podríamos llegar a determinar si el efecto de la implementación de las normas si será el adecuado o si adolecen de problemas en su aplicación, criterio base para reconocer las bondades del desarrollo departamental o el regional.

Es aplicable acá la frase:

“tú nombra la rama del derecho, y yo te mostraré cómo unos cuantos principios de teoría del precio que dictan su estructura económica implícita”⁷¹.

69 Citada por: MÁRQUEZ, PABLO, “Resumen” de la clase de derecho y economía.

70 GARCÍA MAYNEZ, lo define así: “es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de hacerlo y, por ende, de cumplirlo”, en: *Introducción al estudio del derecho*, pág. 57.

71 Citado por PABLO MÁRQUEZ en: *Resumen de clase de derecho y economía*, pág. 9.

1. EL PROBLEMA FISCAL [ORIGINARIO Y DERIVADO]

El problema fiscal⁷² es una grave situación que a pesar de ser uno de los temas más desarrollados de la Constitución de 1991 sigue planteando deficiencias, derivado de variables tales como la corrupción⁷³, malos manejos, o la ineficacia del Congreso de la República⁷⁴ y que se constituye como uno de los más grandes impedimentos para que los entes territoriales crezcan y se desarrollen (véase tabla 1). Creemos que una reforma aumentaría costos de transacción; generando una gran incertidumbre y que económicamente probablemente sería devastadora para el país:

“Existe una ley de regiones, hija también de la ley de ordenamiento territorial, que tiene repercusiones económicas de enorme gravedad, entre otras cosas porque las regiones tienen vocación para ser regiones de planeación y organización administrativa; pero también para ser entidades territoriales con derecho a participar de las regalías y en las transferencias de la nación, cuando sean ya entidades territoriales”⁷⁵.

El siguiente cuadro nos facilita la comprensión de los problemas que tienen los entes territoriales en la actualidad:

72 Una buena introducción al problema es: “Aspectos presupuestales de la nueva Constitución” de JUAN CAMILO RESTREPO, en: *Constitución económica de Colombia*, págs. 235-258; también puede el lector remitirse a: ALESINA, ALBERTO. *Reformas institucionales en Colombia*, especialmente el capítulo dedicado a “Descentralización y federalismo fiscal” (págs. 18-23); véase también: de la CALLE LOMBANA, HUMBERTO, *Aspectos económicos en la nueva Constitución Nacional*. Texto de la conferencia dictada en el foro organizado por la ANDI sobre la Nueva Constitución Política. s.f.; también puede verse el capítulo segundo (gasto público y descentralización) del libro de JOSÉ ANTONIO OCAMPO, *Un futuro económico para Colombia*, págs. 23-27.

73 Una interesante perspectiva económica de la corrupción se encuentra en: STEINER, ROBERTO [comp.] *Corrupción, crimen y justicia*. Tercer Mundo Editores/ FEDESARROLLO/ LACEA/ COLCIENCIAS, Bogotá: 1998; véase también: “La corrupción y sus efectos sobre el desarrollo y el Estado social de derecho”, en: *Talleres de divulgación contra la corrupción*. Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá: 1999.

74 Véase: KALMANOVITZ, SALOMÓN, *Las instituciones colombianas en el siglo XX*; plantea el problema fiscal como la difícil relación entre Congreso (leyes) y los entes territoriales, págs. 19-22.

75 LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS, “Contexto general de la Constitución económica”, en: *Constitución económica de Colombia*, pág. 63.

TABLA 1. Mayor obstáculo para el desarrollo de la reforma municipal⁷⁶

Convenciones

1. Limitación de recursos financieros.
2. Reparto funciones alcalde - Concejo.
3. Falta colaboración departamento – nación.
4. Clientelismo y politiquería.

Ya hay desorden en las finanzas con los proyectos de naturaleza territorial que se plantean en el Congreso, sea un ejemplo el caso del proyecto de la consolidación de la *Corporación del Río Grande de la Magdalena*, que ha sido discutida en algunos sectores:

“Por eso digo que se va a crear un caos económico absoluto en el país en materia de distribución de ingresos, de gastos, de creación de contribuciones fiscales y parafiscales, todo lo anterior, para sostener una entidad descentralizada”⁷⁷.

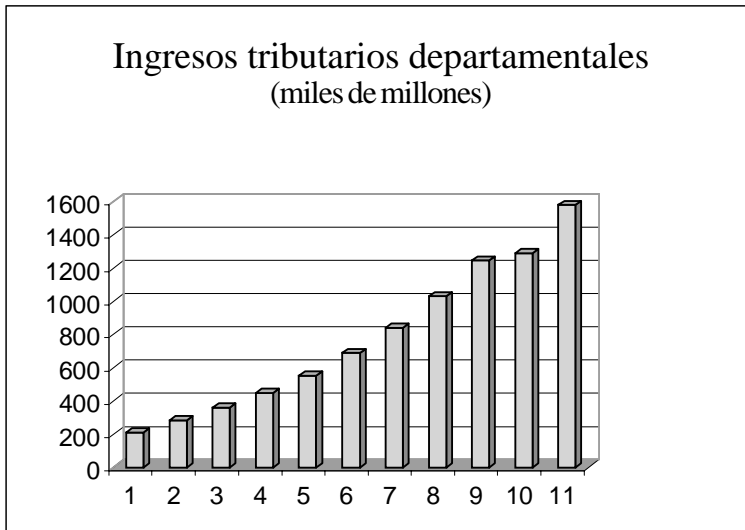
Es así que distinguimos dos variables: originario y derivado, el primero supone que hay un problema que en este momento está en discusión que es la de las participaciones a los entes territoriales, y en general, de los recursos de éstos; que a pesar de haber aumentado de manera amplia desde la reforma de 1991 (véase tabla 2) siguen en una grave crisis; el segundo problema es el que consideramos

76 Tomado de: GAITÁN PAVÍA, PILAR y CARLOS MORENO OSPINA, *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, pág. 164. Para detalles véase bibliografía.

77 LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS, Contexto general de la Constitución económica”, en: *Constitución económica de Colombia*, pág. 64.

derivaría de la reforma regional ya que esto sería excusa para variar otra vez los porcentajes de participaciones gracias a normas de tamaño y de categoría de los nuevos entes, asimismo la variación de sus fronteras supondría la adopción de entes que no son muy prósperos económicamente y que pueden generar un adverso efecto económico (el caso que tanto se ha discutido de la unión entre los departamentos de Antioquia y de Chocó).

TABLA 2. Ingresos tributarios departamentales 1989-1999 (1-11)



Fuente: Toro, Gilberto. Informe de la Federación Nacional de Municipios. Bogotá 2001.

El problema derivado de la regionalización creemos que es un gran costo de transacción que debe evitarse a toda costa, sobre todo en el campo de la expedición de normas. Ya sabemos que se ha expedido el *Régimen general de participaciones* que regula el anteriormente llamado situado fiscal y que ha sido expedido gracias a una reforma constitucional muy conflictiva y discutida y que si se modifica el orden territorial cambiaría prácticamente “todo otra vez” por lo que deberían calcularlo de nuevo, y generar nuevas proyecciones sobre las cuales trabajar.

CONCLUSIÓN

Acá recordamos la idea que hemos tenido a lo largo de este ensayo y es, para qué generar nuevas estructuras con altos costos si no le damos oportunidad a las existentes: el problema fiscal, geográfico y jurídico, poco a poco se ha ido solucionando pero requiere mayores desarrollos sobre lo que existe, y no nuevas estructuras sobre las cuales repensar todo lo que se ha hecho.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, ALBERTO, *Reformas institucionales en Colombia*, ALFAOMEGA/ Fedesarrollo, 2001.
- Banco de la República, *Introducción al análisis económico: el caso colombiano*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1998.
- BORJA, MIGUEL, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, IEPRI/CEREC, Bogotá, 1999.
- BUENAHORA FEBRES, JAIME, “Por un nuevo régimen departamental”, en: revista *Vniversitas*, # 75, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, Bogotá, 1988.
- CASTRO, JAIME, *Descentralizar para pacificar*, Ariel Ciencia Política, Bogotá, 1998.
- CHAMORRO, LUZ HELENA, “Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia”, en: *Planeación y Desarrollo*, # 4, vol. XXVIII, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1997.
- COASE, RONALD, *The Nature of the Firm*, 1937.
- COASE, RONALD, *El problema del costo social*, 1960.
- COASE, RONALD, “*Transaction Costs*”, en: *Nobel Lectures* [diciembre 9 de 1991]:
<http://cursos.itam.mx/ieconomica/COASE%20Ingl%E9s.DOC>
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *Informe final*. (4 tomos), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1997.
- Consejo Superior de la Judicatura, *Indicadores de la justicia*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1998.
- Contraloría General de la República, *Consolidado de auditorías concurrentes a las transferencias nacionales ejecutadas en el sector salud por parte de los entes territoriales*, Bogotá.
- DE LA CALLE, HUMBERTO y JUAN MANUEL SANTOS, Proyecto de acto legislativo 012/00/Exposición de Motivos al proyecto de acto legislativo, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, *Estadísticas históricas de Colombia* [2 tomos], Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.

Departamento Nacional de Planeación, *Situado fiscal*, Bogotá.

Facultad de Agronomía (Universidad de Buenos Aires), Los costos de transacción. Origen, aplicación y definición del concepto, en:

<http://www.silvaculler.com.ar/paper11.htm>

FALS BORDA, ORLANDO, “¿Quién le teme a las provincias?”, en: *Lecturas Dominicales* [28/09/03]; Bogotá, 2003.

FALS BORDA, ORLANDO, “¿Feudos y regiones: un tren en macha?”, en: diario *El Tiempo*, Bogotá.

FALS BORDA, ORLANDO, *La insurgencia de las provincias*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1988.

FALS BORDA, ORLANDO, *Región e historia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

Federación Nacional de Departamentos, *El proyecto de acto legislativo para modificar el ritmo de las transferencias en el contexto del financiamiento departamental*, Bogotá.

FESCOL, *El recorte de las transferencias a las entidades territoriales y las políticas de saneamiento fiscal*, Bogotá, 2001.

FLÓREZ RAMÍREZ, ALFREDO ENRIQUE, “De los litigios de límites entre departamentos” en: revista *Vniversitas* # 97, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 1999.

GAITÁN PAVÍA, PILAR y CARLOS MORENO OSPINA, *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos Universidad Nacional / Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

GUTIÉRREZ PRIETO, HERNANDO, “Hacia un derecho económico sostenible”, en: revista *Vniversitas* # 96, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 1999.

GUTIÉRREZ PRIETO, HERNANDO, *El análisis económico del derecho: perspectivas para el desarrollo del derecho económico*, Federación Nacional de Cafeteros, Bogotá.

HENAO HIDRÓN, JAVIER, *El poder municipal*, Editorial Temis, Bogotá, 2000.

IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, *Estudios de derecho constitucional económico*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2001.

IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, “Las reformas a la Constitución Política”, en: revista *Vniversitas* # 104, Pontificia Universidad Javeriana / Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2002.

KUHN, THOMAS, *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

- LONDOÑO HIDALGO, JULIO MAURICIO, *Bibliografía de y sobre ORLANDO FALS BORDA*.
- LONDOÑO HIDALGO, JULIO MAURICIO, *Elementos para el estudio de la historia del ordenamiento territorial en Colombia*.
- LONDOÑO HIDALGO, JULIO MAURICIO, *Integración del territorio colombiano*, Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 1967.
- LONDOÑO PAREDES, MAURICIO, “La administración de justicia”, en: Portafolio, Casa Editorial *El Tiempo*, Bogotá.
- LÓPEZ GARAVITO, LUIS FERNANDO, *Origen y fundamentos de la hacienda y la economía colombianas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.
- MANKIW, N. GREGORY, *Principios de microeconomía*, Editorial McGraw-Hill, Bogotá, 1998.
- NORTH, DOUGLASS C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- PALACIOS MEJÍA, HUGO, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, Editorial Derecho Vigente, Bogotá, 1999.
- PENAGOS, GUSTAVO, *Centralización, descentralización, desconcentración y delegación*, Ediciones Ciencia y Derecho, Bogotá, 1984.
- PENAGOS, GUSTAVO, “La descentralización territorial en el Estado unitario”, en: revista *Vniversitas* # 105, Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2003.
- POLINSKY, A MITCHELL, *Introducción al análisis económico del derecho*, Ariel Derecho, Barcelona, 1985.
- POSADA, ALFREDO, “Sistema de finanzas territoriales”, conferencia dictada en: diplomado de derecho constitucional, Bogotá, 2001.
- POSNER, RICHARD, *El análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- RESTREPO, JUAN CAMILO, “¿Para dónde va la organización territorial?”, en: diario *El Tiempo* [10/09/03], Bogotá, 2003.
- RESTREPO, JUAN CAMILO, *Hacienda pública*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.
- ROEMER, ANDRÉS, *Introducción al análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- SALAZAR VARGAS, CARLOS, *Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 1995.
- SARTORI, GIOVANNI y LEONARDO MORLINO [comps.], *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

SILVA, RENÁN [ed.], *Territorios, regiones y sociedades*, Universidad del Valle/ CEREC, Bogotá, 1994.

Varios autores, *Constitución económica de Colombia*, El Navegante Editores, Bogotá, 1997.

Varios autores, *Conflictos regionales: Amazonia y Orinoquia*, IEPRI/ FESCOL, Bogotá, 1998.

Varios autores, *Conflictos regionales: Atlántico y Pacífico*, IEPRI/ FESCOL, Bogotá, 1998.

VIDAL PERDOMO, JAIME, *La región*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2000.

WONNACOTT PAUL y RONALD WONNACOTT, *Economía*, Editorial McGraw-Hill, Bogotá, 1988.

ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO [et. al.], “¿Por qué primero el departamento?”, en: *Quaestiones Iuridicae*, # 25, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2002.

ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO, “Constitución de 1991, descentralización territorial y la paz económica”, en: *Memorias: II foro Colombia, una visión prospectiva*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2000.

ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO, “¿Transferencias o derecho constitucional de los niños?”, conferencia dictada en Universidad de Salamanca.