Limitaciones de la Ley 617 en la categorización de los municipios: El caso de Segovia, Antioquia (2020-2024)

Leidy Milena Posada Giraldo

Tesis para obtener el título de: Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Asesora

María Eugenia Ramos

Universidad EAFIT
Escuela de Finanzas, economía y gobierno
25 de abril del 2025

Resumen

La ley 617 de 2000 fue creada con el propósito de mejorar la gestión administrativa, a través de un adecuado gasto público, priorizando el principio de la descentralización, pilar fundamental de la administración pública que se encuentra consagrado en la Constitución Política de nuestro país, estableciendo criterios base para la debida categorización de los municipios. No obstante, la aplicación de dicha ley ha evidenciado diferentes limitaciones en municipios como el de Segovia, Antioquia, cuya economía depende principalmente del sector minero ya que la mencionada categorización genera retos muy grandes para municipios pequeños y de baja capacidad administrativa en función de las limitaciones que impone el gasto público, entre otros aspectos. De esta manera se generan diferentes tipos de desafíos en administración local, como también desafíos en la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales. La implementación de esta ley ha generado limitaciones en relación con la capacidad de gestión local, lo que afecta, la prestación de servicios y la toma de decisiones que resulten estratégicas para la población. Esta categorización no refleja adecuadamente las condiciones reales de los diferentes municipios, en lo referente al ámbito económico y financiero, generando restricciones o aparentes disponibilidades de recursos, frente a la ejecución presupuestal.

Este estudio analiza las implicaciones, jurídicas, administrativas y fiscales de la ley 617 en la administración municipal de Segovia en el periodo 2020-2024, identificando las principales limitaciones de dicha normativa y busca proponer ajustes para mejorar su efectividad en la administración pública.

Palabras clave: *Ley 617 de 2000, autonomía territorial, descentralización, racionalización del gasto, gestión administrativa.*

Abstract

Law 617 of 2000 was created with the purpose of improving administrative management through proper public spending, prioritizing the principle of decentralization, a fundamental pillar of public administration enshrined in the Political Constitution of our country. This law establishes basic criteria for the proper categorization of municipalities. However, the application of this law has revealed various limitations in municipalities such as Segovia, Antioquia, whose economy mainly depends on the mining sector. This categorization presents significant challenges for small municipalities with low administrative capacity due to the restrictions imposed on public spending, among other factors. As a result, different types of challenges arise in local administration, as well as issues related to the fiscal sustainability of territorial entities. The implementation of this law has led to limitations regarding local management capacity, affecting the proper provision of services and strategic decision-making for the population. Additionally, this categorization does not adequately reflect the current economic and financial conditions of various municipalities, imposing restrictions on budget execution or apparent financial resources availability. This study aims to analyze the legal, administrative, and fiscal implications of Law 617 in the municipal administration of Segovia during the 2020-2024 period, identifying the main limitations of this regulation and proposing adjustments to improve its effectiveness in public administration.

Keywords: *Law 617 of 2000, territorial autonomy, decentralization, expenditure rationalization, administrative management.*

Índice

Justificación *9*
Hipótesis *10*
Objetivos *10*
General *10*
Específicos *10*
Metodología *11*
Marco Teórico *13*
El caso de Segovia *21*
Análisis de caso y comparación con otros municipios *21*
Año 2020 ..... *22*
Año 2021 ..... *22*
Año 2022 ..... *23*
Año 2023 ..... *24*
Año 2024 ..... *24*
Comparación con otros municipios *27*
Entrevistas *33*
Primera Entrevista *33*
Segunda Entrevista *35*
Tercera Entrevista *36*
Cuarta Entrevista *37*
Discusión *40*
Conclusiones *43*
Recomendaciones *46*
Referencias *49*
Anexos *53*

Índice de Tablas y figuras

Tabla 1. Categorización de los municipios *15*

Tabla 2. Limites en gastos de funcionamiento *18*

Tabla3. Comparativa de los años *25*

Figura 1. Categorización *25*

Figura 2. Comparación *26*

Figura 3. %Gastos del ICDL *26*

Introducción

La Ley 617 de 2000 fue promulgada en Colombia con el propósito de mejorar el desempeño de la administración pública, especialmente a nivel de los entes territoriales, estableciendo criterios para la debida categorización de los municipios y departamentos, como lo son criterios poblacionales y presupuestales. Esta categorización abarca diferentes pilares que resultan fundamentales para cumplir los objetivos planteados para lograr el fortalecimiento de la autonomía administrativa de los gobiernos locales, pues busca mejorar la gestión de los recursos, alineándose con el principio de la descentralización. Sin embargo, a lo largo de todos los años que ha estado vigente esta ley, han surgido cuestionamientos sobre si estos criterios de categorización reflejan verdaderamente la realidad administrativa de los municipios, y si esta ley contribuye de manera efectiva al fortalecimiento de la gestión local, debido a que la evidencia empírica indica que, en muchas oportunidades ha sido poco favorable, a causa de desigualdades en capacidades administrativas (Sujarwoto, 2017). Este fenómeno se presenta en nuestro país, debido a que la eficiencia de la descentralización depende estrechamente del fortalecimiento de la capacidad de cada gobierno local (Fiszbein, 1997), y dado que no es posible conseguir un adecuado apoyo técnico, ni tampoco es viable en la mayoría de los casos, gestionar la debida cantidad de recursos necesarios, el resultado final es que los objetivos y beneficios esperados de la descentralización se puedan ver limitados (Duque-Cante, 2020)

El municipio de Segovia, ubicado en el departamento de Antioquia, en la actualidad está clasificado como un municipio de segunda categoría. Este municipio presenta una serie de particularidades que permite analizar, desde la perspectiva de este documento, las

limitaciones más significativas de la Ley 617/2000 al momento de su aplicación. Por una parte, contemplamos que la categorización fiscal de este municipio no refleja su capacidad administrativa real y, por otro lado, la economía de este municipio depende de un sector en específico, como lo es la minería, lo cual genera diferentes interrogantes sobre si su clasificación es la adecuada para la complejidad de su funcionamiento. Este punto se complementa con ciertas circunstancias que pueden presentar diversos desafíos, como lo pueden ser la falta de infraestructura tecnológica para la debida gestión de estos recursos, la escasez del talento humano especializado y la alta dependencia de los ingresos que provienen del sector minero, más específicamente de la explotación de oro, generando una incertidumbre por las fluctuaciones que presenta este sector, y que al final pueden modificar su clasificación, mejorando en términos de la Ley 617, sin que haya una mejora real en términos de capacidad del municipio y de su autonomía fiscal; y más importante aún sin que hayan las condiciones para que el municipio pueda generar políticas públicas eficientes para la debida prestación de los servicios esenciales. En resumen, los ingresos provenientes de la explotación del oro pueden generar falsas ilusiones de "mejora" en las capacidades estatales locales, sin que haya un efecto real que soporte esos elementos.

Este estudio tiene como objetivo analizar si la categorización del municipio de Segovia de segunda categoría se encuentra ajustado a la realidad administrativa, y si las disposiciones que se contemplan en la Ley 617 han llegado a fortalecer o, por el contrario, han limitado la capacidad del municipio para atender sus respectivas funciones de manera eficiente. Para ello, emplearemos un enfoque cualitativo basado en la revisión documental, y en entrevistas con expertos en la materia, mediante un análisis detallado de la normatividad

y de informes nacionales de gestión, con el propósito de poder identificar los principales retos administrativos derivados de la aplicación de la Ley 617.

A lo largo de este estudio, se presentará un análisis teórico sobre el modelo de categorización de los municipios en Colombia, y su posible impacto en la administración local, abordando un marco teórico sobre la descentralización fiscal, y toda la normatividad vigente para este tema. Posteriormente, se entrará a estudiar el caso particular de Segovia, fundamentado en documentos oficiales y testimonios de expertos en este tópico, discutiendo y presentando los posibles hallazgos, como también los posibles ajustes que pueda necesitar esta normatividad, y que ayudarían en la realidad a mejorar la capacidad administrativa de los municipios en condiciones parecidas a Segovia.

Pregunta Problema

La categorización establecida por la Ley 617 de 2000 tiene como fin, racionalizar el gasto público y fortalecer la descentralización administrativa. No obstante, su aplicación real en territorios con economías que son atípicas, como es el caso del municipio de Segovia, generan cuestionamientos sobre si la clasificación puede reflejar la realidad operativa y administrativa de los municipios. Ante esta situación, surge la siguiente pregunta objeto de esta investigación: ¿Qué limitaciones presenta la Ley 617 de 2000 en la categorización del municipio de Segovia, ubicado en el departamento de Antioquia, durante el periodo de 2020-2024?

Justificación

La realización de este estudio se fundamental en la necesidad de analizar el verdadero impacto de la Ley 617 de 2000, en la capacidad administrativa del municipio de Segovia entre los años 2020 y 2024, donde se ha evidenciado un cambio de categoría muy rápido con un ascenso vertiginoso en este periodo, evidenciando que la categorización establecida en dicha ley no representa a la realidad operativa de este municipio, generando obstáculos que imposibilitan una ejecución eficaz de sus competencias.

Desde una perspectiva jurídica, la Constitución Política de 1991 reconoce en sus artículos 287 y 288 la autonomía, descentralización y gestión que deben tener los diferentes entes territoriales para gestionar su propia materia dentro de los límites que les correspondan por ley. En este sentido, la ley 617 del 2000 viene a regular parcialmente estos artículos, por medio de una categorización municipal basados en los ingresos y la población que contiene cada municipio. Sin embargo, la aplicación de esta normativa ha evidenciado limitaciones que puede afectar el debido desarrollo del ejercicio de la administración local, restringiendo la capacidad del municipio para atender sus funciones de forma eficaz, como lo indica el artículo 209 de la Constitución, en donde establece que la función pública se debe prestar de manera eficaz y eficiente; lo anterior plantea diferentes interrogantes sobre la compatibilidad de la Ley 617, con los principios constitucionales de la administración pública.

En este contexto, el presente estudio busca aportar un análisis crítico sobre la aplicación de la Ley 617 de 2000 en el municipio de Segovia, con la finalidad de generar recomendaciones que permitan mejorar la normatividad vigente, en donde se pueda aportar a una gestión administrativa acorde con los principios constitucionales de descentralización

y autonomía para una buena dirección en la utilización de los recursos públicos y que se pueda realizar una atención integral a las necesidades de la población.

Hipótesis

El marco normativo de la Ley 617 de 2000 que define la categorización de los entes territoriales, no refleja adecuadamente la realidad operativa, administrativa y técnica de los municipios, impidiendo la optimización de recursos, y dificultando la contratación de personal cualificado, así como una adecuada implementación de políticas públicas que lleguen a ser eficientes.

Objetivos

General

Con base en la problemática presentada, esta investigación tiene como propósito principal analizar las limitaciones de la Ley 617 de 2000 en la categorización de los municipios en Colombia, tomando como ejemplo el caso de Segovia durante el periodo que abarca desde el 2020 hasta el 2024.

Específicos

- Analizar si la categorización de Segovia como municipio de segunda categoría refleja adecuadamente su capacidad técnica, administrativa y financiera.
- Identificar las principales problemáticas en materia de recursos y capacidades administrativas que afecten el logro de los objetivos propuestos con base

en la categorización municipal en Segovia, acorde con la Ley 617 de 2000, entre 2020 y 2024.

- Determinar los factores técnicos y normativos que limitan la efectividad de la Ley 617 de 2000 en el fortalecimiento de la autonomía fiscal del municipio de Segovia.

Metodología

Este estudio se basa en un enfoque cualitativo, a través del análisis normativo y doctrinal de la Ley 617, con el objetivo de comprender como esta ley puede impactar la capacidad administrativa y fiscal mediante la aplicación del sistema de categorización de los municipios, específicamente el municipio de Segovia como caso de estudio, clasificado como de segunda categoría. Este enfoque nos permite reconocer las cualidades de la investigación, conociendo las características del contexto, proporcionando una mirada holística, y no reducir el trabajo únicamente a cifras o datos cuantificables (Hernández, et al., 1991).

Se empleará un método analítico y de estudio de caso descriptivo, buscando establecer un análisis en profundidad sobre las diferentes dinámicas administrativas del municipio de Segovia en relación con su categorización. A su vez, esta investigación estará centrada en la interpretación legislativa vigente, como también la jurisprudencia y la doctrina sobre los principios administrativos constitucionales. Este municipio ha sido seleccionado por la rapidez que ha cambiado de categoría y, por su alta dependencia económica del sector minero, ayudándonos a identificar las limitaciones que puede presentar la Ley 617 en la categorización de los municipios.

La técnica y los instrumentos para recolectar la información pertinente estarán fundamentados en diferentes tipos de análisis documental, partiendo de diferentes normatividades jurídicas, como también informes de gestión, planes de desarrollo, documentos oficiales, presupuestos anuales, capacidad de endeudamiento y ejecución presupuestal del municipio de Segovia entre 2020 y 2024. Asimismo, se realizarán entrevistas con expertos en la administración pública, con el fin de establecer si la ley 617 es oportuna y eficaz en la categorización de los municipios. Finalmente, se recogerán informes de diferentes entes institucionales, como lo son la Contraloría y el Departamento Nacional de Planeación, para realizar una debida observación de las políticas de gestión del municipio en la prestación de servicios y la destinación de recursos administrativos. Esta investigación garantizará que la información obtenida mediante las entrevistas será usada solo para fines académicos, cumpliendo con los principios éticos de confidencialidad (Israel, 2015).

La información recolectada será analizada mediante un proceso de sistematización y categorización, permitiéndonos comparar los hallazgos con los principios constitucionales, identificando los patrones de la asignación de recursos y la sostenibilidad fiscal del municipio. Por otro lado, también emplearemos una técnica de análisis jurídico, para contrastar el marco normativo nacional con su aplicación práctica, y si la ley 617 de 2000 es verdaderamente eficiente bajo los parámetros legales de nuestra nación.

Marco Teórico

El marco teórico de este trabajo tiene como propósito analizar los fundamentos conceptuales y normativos que sustenten la categorización de los municipios en Colombia, midiendo su impacto en la gestión administrativa, como en la financiera, presentando un análisis de la Ley 617 de 2000, abordado sus objetivos y criterios para la categorización de los municipios, revisando diferentes documentos de distintas instituciones gubernamentales, con el fin de evaluar la aplicación de dicha ley en otros municipios. Este marco teórico nos permitirá contrastar la normatividad vigente con la realidad operativa del municipio, y realizar una evaluación de si la Ley 617 responde de manera efectiva a sus objetivos, en las necesidades técnicas, administrativas y fiscales de Segovia.

La descentralización territorial, es entendida como el otorgamiento de competencias administrativas a diversas entidades territoriales, las cuales ejecutan bajo su propia nombre y responsabilidad, concediendo una autonomía para que estas entidades manejen sus propios asuntos, que se puede dividir en descentralización territorial y por servicios (C.C. Sentencia C-487, 1994). Como se establece en el artículo 287 de la Constitución Política (CP). Es prudente no confundir esta definición con la autonomía administrativa, puesto que, esta autonomía se entiende como la capacidad de organización independiente y se manifiesta, en la creación de dependencias o reglamentos para desarrollar una actividad (Función Pública, s.f.). Entre estos dos conceptos existe una correlación, de manera que todo órgano autónomo es descentralizado, pero no todo órgano descentralizado es autónomo, dividiéndose en tres categorías, política, administrativa y fiscal. La primera nos indica que los entes territoriales autónomos tienen la capacidad de elegir a sus gobernantes, mientras que la segunda y tercera

categoría, que son las que interesan para esta investigación, confieren la capacidad de manejar los diferentes asuntos de su jurisdicción, y la fiscal que hace referencia a la potestad para fijar tributos, participar en rentas y administrar sus recursos. (C.C. Sentencia, C-1051, 2001).

Esta autonomía y descentralización debe estar alineada con los valores de la administración pública, establecidos en la Nueva Gestión Pública (NGP) a finales de la década de los noventa. Estos valores tratan de infundir una cultura administrativa, mediante la efectividad, eficiencia, economía, dinamismo y flexibilidad (Gow, et al., 2000). Estas implicaciones, condujeron al Congreso de la Republica a reglamentar estos principios con los valores actuales, mediante la Ley 617 de 2000, que establece unos mecanismos para la recuperación fiscal y la racionalización del gasto de los diferentes entes territoriales, por medio de una categorización, generando un impacto positivo en la capacidad de pago de los municipios y gobernaciones, que para la fecha de la sanción de la Ley, era un tema preocupante y crítico, debido al mal manejo de los recursos en virtud de la ya mencionada autonomía fiscal, produciendo consecuencias macroeconómicas para el país (Sánchez, et al., 2010).

Este problema, se trató de mitigar mediante la creación de una categorización con 5 niveles para los departamentos y 7 niveles para los municipios. Esta categorización por niveles tiene dos criterios de selección que dependen de la cantidad de la población y los ingresos corrientes de libre destinación, como se puede verificar en la siguiente tabla.

Tabla 1. Categorización de los municipios

Categoría	Ingresos corrientes de libre destinación (Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes)		Cantidad de Población (Habitantes)	
	Desde	**Hasta**	**Desde**	**Hasta**
Especia	400.000	Mayor a 400.000	500.001	Mayor a 500.001
Primera	100.000	400.000	100.001	500.000
Segunda	50.000	100.000	50.001	100.000
Tercera	30.000	50.000	30.001	50.000
Cuarta	25.000	30.000	20.001	30.000
Quinta	15.000	25.000	10.001	20.000
Sexta	0	15.000	1	10.000

Fuente: Ley 617 de 2000. Elaboración Propia

Con esta categorización, las entidades territoriales tuvieron un impacto fiscal y administrativo positivo en la mayoría de los casos, que afectó positivamente el balance fiscal de los gobiernos territoriales, favoreciendo la reestructuración de los pasivos, así como la posibilidad de redefinir la estructura administrativa de estas entidades, logrando avanzar en la liquidación de pasivos laborales importantes; adicionalmente los entes territoriales, a partir de la Ley 617 de 2000 tuvieron límites claros frente a la disponibilidad de recursos para financiar los gastos de funcionamiento así como unos mínimos requeridos para financiar inversión en sus territorios con recursos propios, lo que se vio reflejado en el año 2004 al generar un superávit fiscal de casi un punto en el PIB nacional por el gasto eficiente de las entidades territoriales, algo que no se vivía en el país desde hacía muchos años. Sin embargo, a pesar de estos resultados favorables, es importante aclarar que las entidades territoriales todavía se encuentran muy distantes de obtener una autonomía fiscal que le permita realizar

verdaderamente la subsanación de sus necesidades, evidenciando que los entes territoriales dependen de las transferencias del Gobierno Central (Restrepo, et al., 2005).

A pesar de las ventajas que generó la Ley, especialmente en los términos descritos frente a la viabilidad financiera del sector público en Colombia, también se evidencian algunas falencias de esta ley; por ejemplo se establecen en topes máximos de asignación de recursos a los concejos municipales como se indica en el artículo 10 parágrafo primero[1], sin prever los posibles perjuicios hacia el futuro, generando una contradicción en la aplicación del objetivo de la sostenibilidad administrativa y fiscal de las entidades. Lo anterior, debido a que los municipios que perciben ingresos menores al tope establecido (mil millones de pesos), solo podrán gastar sesenta salarios mínimos mensuales, que corresponde para el año 2025 a ochenta y cinco millones trescientos ochenta mil pesos, con esta cantidad tan baja de recursos es muy complejo para los municipios de baja categoría con una buena capacidad operativa, técnica, legal y administrativa para que los concejales ejerzan adecuadamente sus tareas de control político y de apoyo en la gestión ya que no es posible contratar personal técnico competente; también dificulta la realización de estudios técnicos sobre las condiciones de los municipios y departamentos, propiciando que las políticas públicas que se adopten no sean eficientes y/o no estén bien formuladas y/o no contengan la totalidad de elementos esenciales para su aplicación y el logro de sus objetivos, viéndose reflejado en una posible asignación errónea de recursos y una baja sostenibilidad de los entes territoriales (Molina, 2015).

[1] *Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos ($ 1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales* (Ley 617, 2000).

Otra de las falencias estructurales de la Ley 617 de 2000 radica en la ausencia de un criterio uniforme y claro para la asignación de los presupuestos anuales destinados al funcionamiento de las personerías municipales. La normativa combina, de manera poco armonizada, dos referentes distintos: el número de salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y un porcentaje fijo sobre los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), según la categoría del municipio. Esta dualidad normativa contraviene uno de los principios fundamentales de toda regla fiscal: la simplicidad. Como lo señala Molina (2015), la complejidad en la fórmula de cálculo genera oscilaciones bruscas en los techos presupuestales cuando un municipio cambia de categoría, afectando la planeación financiera y la continuidad institucional. Esta problemática se refleja particularmente en el parágrafo 2 del artículo 10 de la Ley 617, el cual establece un aumento escalonado de los topes para las personerías de municipios de tercera a sexta categoría, en bloques de diez (10) SMMLV por cada vigencia fiscal hasta alcanzar el máximo de 50 SMMLV. Si bien esta disposición intenta ofrecer una progresividad aparente, su ejecución práctica ha demostrado ser engorrosa, poco transparente y altamente sensible a las variaciones en las categorías, dificultando la programación presupuestal efectiva en el nivel local.

Por otra parte, tenemos los gastos de funcionamiento, que según la Ley 617 presentan unos límites porcentuales dependiendo de la categorización de cada ente territorial (Véase Tabla 2). Estos límites, tienen dos caras, la cara positiva es que permiten que haya un control en el gasto de funcionamiento, lo que permite fomentar la inversión en desarrollo local, mediante garantía de inversión a través de los recursos propios de cada ente territorial y no dependiendo únicamente de las transferencias de la nación para la inversión en el desarrollo del municipio y su comunidad. La segunda cara, es una cara negativa que impacta de manera

contundente en los entes territoriales, llegando a generar déficit en sus operaciones, debido a que el límite mayor al de 70% (en los casos de municipios de segunda categoría) puede ser insuficiente para contratar personal calificado afectando su capacidad administrativa, y la entrega de servicios públicos acordes a las necesidades de cada ente territorial (Molina, 2015). En el caso de Segovia, como veremos más adelante, por tener una economía que depende fundamentalmente de la minería, puede verse muy afectado si sus ingresos fluctúan (lo cual no depende en nada del ente territorial), ya que estos cambios pueden generar a su vez, cambios abruptos en la categorización del municipio, de un año a otro.

Tabla 2. Limites en gastos de funcionamiento

NIVEL	BOGOTÁ	ESPECIAL	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA
DEPARTAMENTOS		50%	55%	60%	70%			
CONTRALORÍAS DEPART.		2,2%	2,7%	3,2%	3,7%			
ASAMBLEAS		30 SMLMV * 7 * No. Diputados + 80%	26 SMLMV * 7 * No. Diputados + 60%	25 SMLMV * 7 * No. Diputados + 60%	18 SMLMV * 7 * No. Diputados + 25%			
MUNICIPIOS	50%	50%	65%	70%		80%		
CONCEJOS MUNICIPALES	3.640 SMML + 2%	Remuneración Sesiones +1,5% (1)						
PERSONERÍAS		1,6%	1,7%	2,2%	350 SMLMV	280 SMLMV	190 SMLMV	150 SMLMV
CONTRALORÍAS MUNICIP.	3.640 SMML + 3,0%	2,8%	2,5%	2,8% (+ de 100 mil hab.)				

Nota: Fuente Ley 617. Tomado de: *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las Entidades Territoriales* (Tablas) por DNP, 2008 (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/104696-Tecnicas-an%C3%A1lisis-Modificado.pdf)

En síntesis, esta ley cumplió unos de los objetivos a corto plazo del gobierno, pero a largo plazo ha evidenciado muchas falencias, que evidencian una falta de planeación y de

perspectiva por parte del legislador, al solo visualizar una problemática al momento de promulgar la ley, y no analizar los cambios futuros que pueden desarrollarse bajo la perspectiva normativa de dicha ley, priorizando un mejor desarrollo mediante esquemas de distribución que no se encuentren tan limitadas, aportando un mayor grado de inversión y mejorando los índices económicos del país (Molina, 2015). En síntesis, la ley sirvió para lo que se pretendía en el año 2000 que era una racionalización del gasto público y garantizar la sostenibilidad fiscal y financiera del sector público, pero 24 años después, debería pensarse en cambios relevantes que requiere dicha Ley, acorde con las realidades del Estado en todos sus niveles.

Después de reflexionar sobre los beneficios y limitaciones que tiene la Ley 617 del 2000, es menester recordar que, los municipios de segunda categoría también llamados municipios intermedios, deben cumplir con unas responsabilidades adicionales, como lo son, tener instituciones de educación superior y técnica, salud pública, centros hospitalarios, recreación, cultura, alumbrado público, prevención de desastres, turismo y centros de reclusión. En su parte administrativa organizacional la segunda categoría debe contar con un concejo municipal, alcaldía, consejo de gobierno y diferentes secretarías como educación, salud infraestructura y desarrollo, indicando que solo los funcionarios que involucren los asuntos de planeación y hacienda deben estar a cargo de personal técnico capacitado y estos deben ser de carrera administrativa, para asegurar la debida articulación en los cambios de gobierno (Perea, et al., 2020). Esto significa que un municipio que asciende a Categoría 2 por circunstancias eventuales no permanentes, como es el caso de Segovia y que podría ser también el de muchos otros municipios que tengan ingresos derivados de la minería u otras actividades económicas particulares que generen ingresos propios especiales, se ve en la

obligación de asumir de un año a otro una serie de obligaciones para las que seguramente no está preparado, aunque cuente con los recursos necesarios para asumirlas. Lo anterior conlleva a un análisis importante: si la categorización de los municipios se revisa cada año como establece la Ley y hay municipios que, por circunstancias que ya se han descrito en este trabajo, asciendan de categoría temporalmente y luego al año siguiente o en un par de años deben descender nuevamente de categoría por haber tenido una disminución importante en sus ingresos propios de libre destinación, qué hacen con el personal, la infraestructura y las obligaciones que debieron cumplir al ascender de categoría? La Ley 617 no contempló ninguna excepción para situaciones como esta que son reales y exigen de los legisladores una mirada realista para subsanar estas enormes dificultades que se crean en municipios como Segovia por todo lo ya mencionado.

El caso de Segovia

El municipio de Segovia, que se encuentra ubicado en el departamento de Antioquia, se categoriza según la Ley 617 de 2000 en el nivel 2 en el año 2025, contando con una población estimada por el DANE de 40.602 habitantes (proyectadas para 2025), una asignación para los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, según la Contaduría General de la Nación (2024) de 58.519.229.000 pesos colombianos, unos gastos de funcionamiento de 15.138.659.000 pesos colombianos, que representan un 26% del ICLD. (Contaduría General de la Nación, 2024).

Análisis de caso y comparación con otros municipios

Para la realización del análisis del caso del municipio de Segovia, entraremos a analizar la situación fiscal, administrativa y financiera entre los años 2020 y 2024, mediante fuentes oficiales de información de viabilidad fiscal y desempeño municipal, por medio de un contraste evolutivo con las de otros municipios que se encuentren en términos similares de categorización y estructura económica. En este contexto, revisaremos si el municipio en estudio refleja su capacidad operativa real y si la Ley 617 ha fortalecido o limitado su capacidad de gestión a través de los últimos años, estableciendo hallazgos que permitan identificar las fortalezas y debilidades de la gestión municipal de Segovia.

Año 2020

En el año 2020, de acuerdo con el informe de viabilidad fiscal y financiera elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia, que sirve para evaluar la sostenibilidad económica y financiera por medio de la entrega de una información crucial para la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos públicos y la planificación del desarrollo de la entidad territorial. En este contexto, el municipio de Segovia se encontraba clasificado en la categoría 5. En dicho periodo, alcanzó un crecimiento del 29,56% en relación con los límites establecidos por la Ley 617 —que fija un tope del 80% para el gasto de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)—. Segovia reportó un ICLD de $31.032.899.506 y un gasto de funcionamiento de $9.201.776.890, cumpliendo satisfactoriamente con los lineamientos de la norma. Esto le permitió destacarse como uno de los municipios con mejor desempeño administrativo en la región para ese año. Adicionalmente, el informe resalta que, a través del Sistema General de Participaciones (SGP), Segovia recibió $1.191.277.137 para libre destinación, lo que representó el 3,84% de su ICLD, reflejando una participación proporcionalmente baja en este componente del sistema de transferencias (Gobernación de Antioquia, 2021).

Año 2021

Para el año 2021, el municipio de Segovia había subido de categoría al nivel 4, con ICDL, por un valor de 34.780.518.889 pesos colombianos, por encima del mínimo establecido por la Ley 617 para dicha categoría, y un valor por gastos de funcionamiento de

11.647.963.954 pesos colombianos, cumpliendo con los requisitos de la Ley, presentando un total de gastos de funcionamiento del 33,46%, siendo inferior a los límites establecidos en la ley. Adicionalmente, el Sistema General de Participaciones (SGP) registró un incremento relativo, representando el 5,39% del total del ICLD, lo cual refleja una ligera mejora en los aportes destinados a libre destinación por parte del Gobierno Nacional (Gobernación de Antioquia, 2022).

Año 2022

En el año 2022, el municipio de Segovia fue clasificado en la categoría 3, lo que lo posicionó como una entidad territorial con una capacidad fiscal intermedia, según los parámetros definidos en la Ley 617 de 2000. Durante este periodo, el municipio registró ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) por un valor de $49.972.107.438 y gastos de funcionamiento por $13.822.321.354, lo que equivale a una relación del 27,66%, cumpliendo así con los límites legales establecidos para esta categoría. Este desempeño evidencia una gestión responsable del gasto corriente, manteniéndose ampliamente por debajo del tope permitido. Además, se destaca un notable crecimiento del 43,68% en el ICLD respecto al año anterior, consolidándose como el mayor incremento registrado en la región durante ese periodo. Sin embargo, se observó una disminución en la proporción del Sistema General de Participaciones (SGP) respecto al ICLD, representando solo un 3,03%, lo que sugiere una menor participación relativa de las transferencias nacionales en el total de los ingresos municipales (Gobernación de Antioquia, 2023).

Año 2023

Para el año 2023, el municipio de Segovia conservó su clasificación en la categoría 3, manteniéndose dentro de los parámetros definidos por la Ley 617 de 2000. Durante este periodo, el municipio reportó ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) por un valor de $57.971.640.000 y gastos de funcionamiento que ascendieron a $16.665.780.000, lo que representa una relación del 28,75%. Este porcentaje se mantuvo dentro del límite legal permitido para su categoría, reflejando una gestión fiscal responsable en términos de contención del gasto corriente. No obstante, es importante señalar que para este año el informe de viabilidad fiscal y financiera no presentó con la misma precisión los lineamientos y desgloses que sí ofrecieron los reportes de años anteriores, lo que limita un análisis más detallado del comportamiento presupuestal y la ejecución fiscal durante este periodo (Gobernación de Antioquia, 2024).

Año 2024

Para el año 2024, el municipio de Segovia fue clasificado en la categoría 2, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Ley 617 de 2000. Esta categorización contrasta con algunos de los requisitos normativos, dado que, según las proyecciones del DANE para 2025, la población estimada de Segovia es de 40.602 habitantes, cifra inferior al umbral mínimo de 50.001 habitantes exigido por la ley para esta categoría. No obstante, el municipio reportó ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) por un valor de $58.519.229.000 y gastos de funcionamiento de $15.138.659.000, lo que representa el 26% del total del ICLD, cumpliendo así con el límite máximo del 70% establecido para municipios de segunda categoría. A pesar de este cumplimiento en materia de eficiencia fiscal, persisten

cuestionamientos sobre la correspondencia real entre la capacidad operativa y técnica del municipio y la categoría asignada, especialmente al no alcanzar el total de habitantes ni los 65.000 millones de pesos (equivalentes a 50.000 SMMLV) que exige la ley para consolidar dicha clasificación (Contaduría General de la Nación, 2024).

Tabla3. Comparativa de los años

Año	Categorización	ICLD (COP)	Gastos De Funcionamiento	% Gastos/ICLD	Límite de Gastos
2020	5	31.032.899.506	9.201.776.890	29,56%	80%
2021	4	34.780.518.889	11.647.963.954	33,46%	80%
2022	3	49.972.107.438	13.822.321.354	27,66%	70%
2023	3	57.971.640.000	16.665.780.000	28,75%	70%
2024	2	58.519.229.000	15.138.659.000	26%	70%

Fuente elaboración propia, de acuerdo con los informes de viabilidad.

Figura1. Categorización

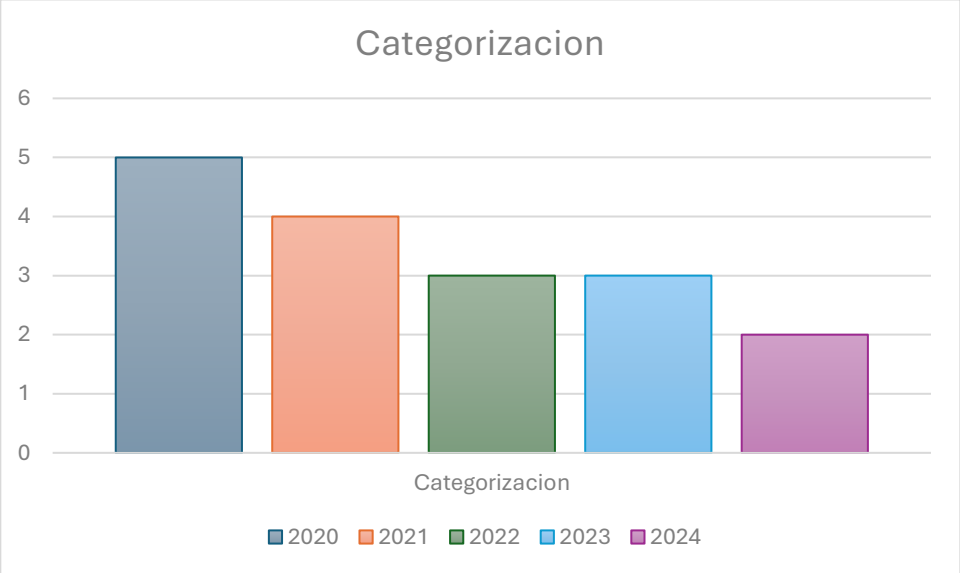
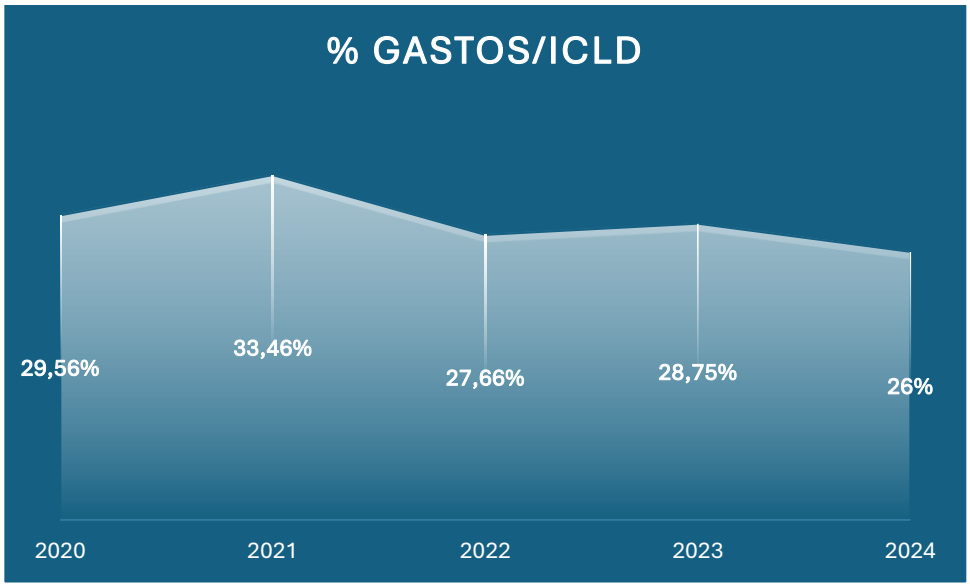


Figura 2. Comparación

Figura 3. %Gastos del ICLD



Las presentes figuras nos ayuda a reflejar la evolución de los indicadores financieros y administrativos del municipio de Segovia durante el periodo de tiempo entre el 2020 y el 2024, evidenciando los cambios comentados, en su categorización y su capacidad de gestión fiscal. En el análisis del crecimiento del ICLD, se puede evidenciar que durante estos años aumentó un 88,6% al pasar de $31.033 millones a $58.519 millones; algo similar ocurrió con los gastos de funcionamiento ya que crecieron un 64,5% pues pasaron de $9.202 millones a $15.139 millones, aunque en todos los años, el % de gastos de funcionamiento con relación a los ICLD se mantuvo muy por debajo de los límites de la Ley según la categoría. Lo anterior evidencia, que el aporte del sector minero ha tenido un resultado significativo en los índices y categorización del municipio en un corto periodo de tiempo, pero también evidencia la altísima dependencia que tiene el municipio de dichos recursos y que, si éstos disminuyen drásticamente por causas que no dependen del ente territorial, su categoría según la Ley 617 puede bajar también de forma drástica afectando su sostenibilidad y viabilidad fiscal y financiera.

Comparación con otros municipios

La comparación entre municipios de Antioquia se debe realizar desde la mirada de una actividad económica, como es la minera. Dicha actividad, ha desempeñado un papel importante en la configuración administrativa y económica de municipios como el de Segovia. Con el fin de realizar una mejor contextualización de este municipio, resulta pertinente realizar una comparación con otros municipios que presentan características similares en su actividad económica, como son el caso de Buriticá y Cisneros y el Bagre, en el entendido, que estos municipios comparten una dependencia del sector minero, lo que

permite que se puedan establecer diferentes paralelismos y contrastes que resultan útiles para comprender de mejor manera las dinámicas locales. Esta comparación, permitirá evidenciar las similitudes y diferencias en aspectos claves como la autonomía fiscal, la inversión del desarrollo social y la eficiencia de la administración.

En las últimas décadas, el municipio de Buriticá, ubicado en el departamento de Antioquia, ha experimentado un notable auge en la explotación minera a gran escala, impulsado por inversiones nacionales e internacionales, como las realizadas por la empresa Zijin-Continental Gold. Este desarrollo ha dinamizado la economía local, pero también ha generado desafíos significativos para las administraciones municipales sucesivas. A pesar del incremento en la actividad minera, Buriticá se ha mantenido en la categoría 6 según la Ley 617 de 2000, lo que indica una limitada capacidad fiscal y administrativa. Este estancamiento en la categorización se debe, en parte, a la ineficacia de los proyectos de inversión social empresarial implementados por las compañías mineras. Estos proyectos han mostrado resultados limitados en términos de desarrollo sostenible y mejora de la calidad de vida de la población local. Además, la presencia de grupos al margen de la ley que controlan la minería ilegal en la región ha dificultado la implementación efectiva de estas iniciativas y ha generado un entorno de inseguridad que afecta la gobernabilidad local (Parada, 2020). Otro factor que ha contribuido a la baja categorización del municipio es la escasa adaptación administrativa frente a los cambios económicos derivados de la explotación minera. Las administraciones locales han enfrentado dificultades para ajustar sus estructuras y procesos a las nuevas dinámicas económicas, lo que ha limitado su capacidad para gestionar eficientemente los recursos y responder a las necesidades de la comunidad. Esta falta de adaptación se refleja en la persistencia de problemas en los límites de gastos establecidos por la Ley 617 y en la

ausencia de mejoras significativas en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) en los últimos años. (Contaduría, 2024; Gobernación de Antioquia, 2024). En resumen, la combinación de una gestión empresarial ineficaz, la presencia de minería ilegal y la limitada capacidad de adaptación administrativa ha impedido que Buriticá mejore su categorización y fortalezca su autonomía fiscal. Para superar estos desafíos, es necesario implementar estrategias integrales que promuevan la diversificación económica, fortalezcan la institucionalidad local y mejoren la articulación entre las empresas mineras y las autoridades municipales. (Moss, 2023).

El siguiente municipio es Cisneros, que comparte similitudes en la base de explotación económica, como lo es la minería, diferenciándose con el municipio de Segovia, por su historia minera, siendo la de Cisneros más reciente que la de Segovia. El municipio de Cisneros se encuentra actualmente en una categorización de nivel 6, pero a comparación del municipio de Buriticá, este no ha presentado problemas con los límites de gastos, debido a la diversificación económica entre la minería y el transporte férreo, sin embargo, su autonomía fiscal es muy restringida, por los bajos niveles de recaudo propio, lo que le impide realizar inversiones independientes, generando una dependencia de las transferencias del nivel central, como en la enorme mayoría de municipios del país. A diferencia de Buriticá, las iniciativas de desarrollo social no se ven comprometidas por la falta de compromiso de las empresas que explotan el sector minero de la región. En este sentido, en este municipio ha demostrado un notable compromiso empresarial y una colaboración efectiva con la administración local, lo que ha contribuido significativamente al desarrollo social y a la eficiencia en la planificación y ejecución de inversiones Un ejemplo destacado de esta sinergia es la apertura de la Vía del Nus 4G la cual ha generado transformaciones sociales,

económicas y culturales en Cisneros. Este megaproyecto ha mejorado la movilidad, fortalecido las relaciones comunitarias y consolidado el carácter histórico del municipio. Sin embargo, también ha planteado desafíos, como la contaminación de fuentes hídricas y el aumento de la inseguridad en los ríos debido al incremento del turismo. (Álvarez, et al., 2023). En el ámbito minero, la empresa Antioquia Gold Ltd. ha desarrollado el proyecto Cisneros en el municipio de Santo Domingo, cercano a Cisneros. Este proyecto ha contado con la cooperación de equipos de geología y ha contribuido al crecimiento y desarrollo de la empresa, destacando la estandarización de protocolos y la administración de bases de datos de exploración (Mining Technology, 2019). La combinación de una gestión empresarial comprometida, una administración local eficiente y la implementación de proyectos de infraestructura y desarrollo ha posicionado a Cisneros como un ejemplo de cómo la colaboración entre el sector privado y el gobierno puede impulsar el progreso social y económico en una comunidad.

Por último, tenemos el caso del municipio de El Bagre. En 2024, dicho municipio, se mantuvo en la categoría 6 según la Ley 617 de 2000, reflejando una limitada capacidad fiscal y administrativa. Durante 2023, el municipio incumplió los límites presupuestales en los gastos de la Personería y no implementó adecuadamente el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero establecido en el Decreto 192 de 2001, lo que evidencia deficiencias en la gestión financiera y administrativa. (Gobernación de Antioquia, 2024). Estos incumplimientos se traducen en una dependencia significativa de las transferencias nacionales, restringiendo la autonomía fiscal del municipio. Además, informes han señalado desafíos en la provisión de servicios públicos y en la ejecución presupuestal, manifestados en retrasos en la entrega de obras públicas y en la baja calidad de servicios esenciales como

el suministro de agua potable y la recolección de residuos sólidos. Estas problemáticas reflejan una falta de planificación y control en la administración municipal, afectando negativamente el bienestar de la comunidad y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. (Agudelo & Leyva, 2024).

En síntesis, la comparación entre Segovia, Buriticá, Cisneros y El Bagre permite concluir que, aunque todos los municipios comparten una base económica centrada en la actividad minera, los resultados en términos de desarrollo institucional, autonomía fiscal y eficiencia administrativa pueden variar de forma significativa en función de la gestión pública local, en el entendido que por ejemplo, Segovia a pesar de contar con un recaudo significativo proveniente del sector minero, muestra una limitada diversificación económica y una alta dependencia de esta industria, lo que representa un riesgo latente para la sostenibilidad fiscal y social del municipio si llegara a presentarse una crisis o cierre de operaciones mineras. En contraste, Cisneros, aunque también depende parcialmente de la minería, ha logrado articular de manera más eficaz al sector privado con la administración pública, traduciéndose en una ejecución presupuestal eficiente y en avances palpables en infraestructura y servicios sociales, gracias al compromiso empresarial y al liderazgo municipal. Por su parte, Buriticá presenta una situación más crítica, pues, pese al auge minero reciente, su gestión administrativa ha sido poco adaptable a los cambios económicos, y la débil ejecución de proyectos de inversión social ha limitado su progreso fiscal y categorización. Finalmente, El Bagre refleja deficiencias estructurales graves, con una gestión ineficiente que ha derivado en el incumplimiento de límites presupuestales y de programas de saneamiento fiscal, lo cual lo mantiene en la categoría más baja, pese a los ingresos que percibe por minería. Estas diferencias ponen de manifiesto que la actividad

minera por sí sola no garantiza el desarrollo territorial; son la planificación estratégica, la gestión responsable de los recursos y la coordinación entre actores públicos y privados los elementos que determinan el verdadero impacto positivo en las comunidades locales.

Entrevistas

En el marco del análisis de la Ley 617 de 2000, se consideró primordial la recolección de información de tipo cualitativa a través con diferentes entrevistas con actores que resulten claves, permitiendo comprender las limitaciones administrativas, financieras y operativas en la gestión local. En este sentido, las entrevistas ayudaron a complementar el análisis documental y cuantitativo, permitiendo contrastar los datos obtenidos con la realidad operativa del municipio.

Primera Entrevista

La primera entrevista se le realizó a la secretaria de Hacienda del municipio de Envigado, considerando su alto conocimiento de la Ley 617 y de su aplicación. De acuerdo con las respuestas obtenidas, la Ley ha permitido una mayor trasparencia en la clasificación de los municipios, mejorando tanto su desempeño fiscal como administrativo y al mismo tiempo, promoviendo una disciplina fiscal, al imponer límites en los gastos de funcionamiento y la racionalización del uso de los recursos públicos. No obstante, se planteó que la Ley presenta una serie de deficiencias al no considerar ámbitos como la calidad de la gestión pública, la eficiencia en la ejecución de proyectos o el impacto del gasto en el bienestar de la población. Además, de dichas deficiencias, las restricciones que contempla esta Ley han generado que la contratación de personal calificado sea más complicada, lo que puede afectar la eficiencia de la administración local (Anexo 1).

Ahora bien, en el tema de los criterios utilizados por la Ley para realizar la categorización de los municipios, la entrevista coincidió que estos pueden resultar insuficientes para reflejar una realidad económica y administrativa real de los municipios, indicando que dichos criterios, deberían ser complementados con otros indicadores, como la capacidad de recaudo de ingresos propios, la gestión de proyectos y recursos humanos y los índices de desempeño social. Asimismo, se plantea que podría pensarse en unas reformas que ayuden a mejorar el impacto en los municipios, mediante la flexibilidad de los límites de gasto, permitiendo excepciones en estados de emergencia o cuando los municipios presenten un uso eficiente de la ejecución presupuestal, por medio de promedio plurianuales, en lugar de evaluaciones anuales, evitando fluctuaciones que puedan afectar la estabilidad financiera, como también, la realización de programas que ayuden al fortalecimiento estatal. (Anexo 1).

Otro punto para considerar es la equidad en la distribución de los recursos nacionales, argumentando que las actuales reglas para la descentralización fiscal no garantizan una asignación justa para todos los municipios, generando desigualdades en la capacidad económica. En este sentido, las entrevistada sugirió que se incorporen criterios adicionales en la distribución de recursos, como lo puede ser el Índice de Necesidades Básicas, y la creación de fondos de inversión regionales para ayudar a los municipios que tengan más limitaciones administrativas. (Anexo 1).

Por último, durante la entrevista se realizó un pequeño balance entre los beneficios y desventajas de la Ley 617, destacando que dicha Ley ha cumplido un papel fundamental para fortalecer el control del gasto y la trasparencia fiscal. Sin embargo, su aplicación ha sido demasiada rígida, afectando la autonomía de los municipios, mediante la limitación de su capacidad de adaptación a las nuevas realidades económicas. (Anexo 1).

Segunda Entrevista

La segunda entrevista, se le realizó a un experto y docente en administración pública y descentralización, profesor Luis Agudelo. El entrevistado asegura que la Ley ha permitido un mayor control sobre la asignación de recursos, mediante la restricción de transferencias a entidades ineficaces y racionalizando los fiscos municipales. No obstante, la Ley se queda corta en el fortalecimiento de la descentralización de los ingresos, debido a que el 80% de los recursos siguen centralizados en cabeza del Gobierno Nacional, mientras que los municipios administran entre el 14% y el 15% de dichos recursos. En este sentido, el entrevistado considera que los criterios de categorización basados en la población y el ICLD son acertados, pero no suficientes, considerando diferentes índices como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, la capacidad de gestión administración, servicios ecosistémicos y conservación ambiental y la posición de los municipios dentro del sistema urbano y regional que puedan recolectar mejores ingresos. (Anexo 2).

En el aspecto negativo de la Ley 617, se argumenta que la norma no genera incentivos claros que ayuden a mejorar la eficiencia del uso de recursos, como también, la reducción de los ingresos de transferencia que ponen en una desventaja a los municipios que no poseen una gran autonomía y suficiencia para la formulación de diversos proyectos, que se refleja en una infraestructura administrativa débil, como ocurre en el caso de Segovia. (Anexo 2).

En el tema relacionado con las posibles reformas que se le deben realizar a la Ley 617, el entrevistado manifiesta que se debe proponer una descentralización asimétrica, indicando que los municipios con mayor capacidad de gestión administrativa puedan tener más autonomía en el uso de los recursos, y los que no poseen esta característica reciban un

mayor control y asistencia técnica por parte del Gobierno Nacional, como también, que se tengan en consideración los índices de desempeño municipal, permitiendo realizar una medición del impacto de las inversiones por medio de la equidad en la distribución de recursos. Para finalizar, el entrevistado concluyó que la ley cumplió con su cometido de racionalizar el gasto público, pero que, para lograr dicho objetivo, se sacrificó la autonomía de los municipios, mediante la recentralización de los recursos por parte del Gobierno Central. (Anexo 2).

Tercera Entrevista

La tercera entrevista, fue realizada al secretario de planeación del municipio de Santa Rosa de Osos, manifestando en primer lugar, los aspectos positivos de la Ley 617, destacando los topes claros y transparentes para los gastos de personal y administrativos de los entes territoriales, lo que ha generado que se incentive la disciplina fiscal, resultando en una priorización de la inversión sobre el gasto corriente, a través de la responsabilidad fiscal y la rendiciones de cuentas antes los organismo de control y la ciudadanía. Estos aspectos positivos según el entrevistado también han ayudado a la racionalización del gasto público y también ha contribuido a la descentralización fiscal. No obstante, los municipios de categorías inferiores, que son la enorme mayoría de municipios del país, presentan unos desafíos mayores, en lo correspondiente al cumplimiento de los topes de gasto debido a lo limitado de sus recursos, lo que genera una dependencia financiera del gobierno central, como también una gran limitación en la capacidad administrativa y técnica que pueda tener cada municipio. (Anexo 3).

En el tema de la categorización el entrevistado consideró que los instrumentos utilizados son apropiados, pero necesitan reforzarse con otros factores que puedan reflejar de mejor manera la capacidad de gestión y la eficiencia administrativa. El entrevistado también considera que es necesario que exista una flexibilidad en los gastos de funcionamiento para los municipios de categorías bajas, mediante un acompañamiento técnico que permita una efectiva implementación de la ley. Finalmente, el entrevistado considera, que la categorización debe hacerse bajo un promedio de los ingresos corrientes de libre destinación de varios años, y no de uno solo como lo establece la ley, ayudando a evitar cambios abruptos en la categorización debido a ingresos extras de calidad atípica, permitiendo una evaluación más precisa de la capacidad técnica, administrativa y financiera del municipio. (Anexo 3).

Cuarta Entrevista

La cuarta y última entrevista, fue realizada a un docente experto en la materia profesor Gonzalo Felipe Caicedo el cual indicó lo siguiente. Referente al ingreso de libre destinación, el entrevistado expresa la importancia de poder utilizar anualmente los ingresos sin tener que promediarlos, ya que dichos ingresos que provienen de la recaudación municipal obtienen una serie de beneficios cuando se administran de manera eficaz. No obstante, el entrevistado manifiesta que hay una preocupación, en el término de “libre destinación”, debido a que dicho término puede ser entendido como la realización de gastos innecesarios, como también la falta de trazabilidad en las diversas inversiones. En este sentido, el entrevistado considera que la Ley 617 actualmente maneja una desventaja principal, que es la falta de incentivos para una administración eficiente y el poco acompañamiento que se le hace a los municipios

de baja categoría en su desarrollo, debido a su falta de capacitación y competencia. (Anexo 4)

Por otra parte, el entrevistado concluye que dentro de los aspectos positivos de la Ley 617, cabe resaltar la debida categorización de los municipios, sin embargo, el objetivo central de la ley, no se ha cumplido, en el sentido que las finanzas públicas no se están manejando desde un punto de vista eficiente y óptimo por defectos en la autonomía financiera en la mayoría de los municipios. A su vez, el entrevistado también destaca la importancia de que se realice un recaudo de manera eficiente, dando como recomendación para los municipios de bajo nivel un acompañamiento por parte del Departamento Nacional de Planeación, que ayude a fortalecer la presencia estatal y el óptimo uso de los recursos. (Anexo 4).

En el apartado, sobre si considera que se debe modificar la Ley 617, el entrevistado considera que modificar la ley puede llevar a una inestabilidad de la administración pública, haciendo una comparación con los puntos negativos que se generan cuando se han cambiado de manera constante las reglas tributarias en el país. Por esta razón, el entrevistado propone fortalecer la capacidad estatal para realizar un seguimiento pertinente, como también brindar apoyo a los municipios en sus planes de desarrollo. De este modo, el entrevistado finaliza que es positivo que la categorización se base en el recaudo y la población, pero resalta la falta de compromiso estatal para generar una eficiencia en la inversión pública. (Anexo 4).

En síntesis, los entrevistados concuerdan en que la Ley 617 de 2000 ha tenido un papel preponderante en el fortalecimiento de la disciplina fiscal de los diversos entes territoriales, en especial ha contribuido a establecer límites claros para los gastos de funcionamiento, lo cual ha mejorado los procesos de transparencia, la racionalización del gasto y la rendición de cuentas frente a los diversos organismos de control y la ciudadanía.

Sin embargo, los entrevistados resaltan las diversas limitaciones que maneja esta ley por su rigidez lo que ha generado que los municipios de bajas categorías no puedan adaptarse a sus propias realidades en diferentes ámbitos; también se critican por insuficientes los criterios actuales para otorgar la categorización, debido a que no se refleja verdadera capacidad de gestión y sus necesidades. Debido a estos límites, los entrevistados proponen incorporar diversos indicadores adicionales que ayuden a vencer las limitaciones, como también, expresan que la ley debe flexibilizar los limites de gastos para los municipios que puedan demostrar una ejecución presupuestal que resulte eficiente.

Otro punto que resulta clave y que ha sido mencionado por los participantes, es la debida distribución de los recursos nacionales, identificando que las reglas de asignación actuales no son justas en la distribución, llegando a generar desigualdades entre los diversos municipios. Finalmente, los entrevistados reafirman que la Ley 617 de 2000 ha colaborado con el propósito de la racionalización del gasto público, pero se ha perdido la autonomía financiera de los municipios. Por esta razón, se debe realizar una evaluación del enfoque actual de la ley, sin perjudicar la estabilidad jurídica del ordenamiento interno, con un fortalecimiento de la capacidad estatal y llegando a promover una inversión pública que resulte acorde a los principios de la eficacia y la equidad.

Discusión

La Ley 617 de 2000 fue promulgada con el fin de racionalizar el gasto público proponiendo un control riguroso sobre los gastos de funcionamiento en los diversos entes territoriales y promoviendo unos mínimos porcentuales de ingresos propios para destinar a la inversión, en especial en los entes con menor capacidad fiscal. Esto se hizo, por medio de la introducción de límites con características proporcionales a los ingresos corrientes de libre destinación, que buscaba combatir la creciente tendencia de endeudamiento que se generaba a finales de los años 90s. En este sentido, el análisis realizado al municipio de Segovia permite identificar una serie de tensiones entre los diversos propósitos normativos en lo referente a la eficiencia y al control del gasto público, con las realidades territoriales marcadas en algunos casos como el de Segovia, por una dependencia de rentas extraordinarias, como este caso lo es la minería.

De hecho, este análisis logra evidenciar la evaluación de la autonomía fiscal del municipio a la luz de la Ley 617, identificando que aunque, Segovia ha presentando avances en la generación de ingresos propios, su alta dependencia de las transferencias proporcionadas por el Sistema General de Participaciones y de los diversos recursos provenientes de la actividad económica de la minería, ha limitado su verdadera autonomía fiscal, pues se refleja una baja proporción de ingresos tributarios frente al total de ingresos corrientes, lo cual compromete la debida sostenibilidad fiscal y lo mantiene en una constante fluctuación del mercado del oro o de las decisiones políticas a nivel nacional. Según Julio & Lozano (2016), estas limitaciones no tienen en cuenta las asimetrías y consideraciones de

cada territorio, lo que genera brechas profundas entre los municipios que tienen una fuerte capacidad administrativa y los que no.

Asimismo, los indicadores que demuestran la eficiencia financiera del municipio de Segovia frente a otros municipios con características similares han permitido establecer que Segovia cumple con los requisitos impuestos en la Ley 617 referentes a los límites de gastos de funcionamiento. No obstante, en la realidad se presentan debilidades de carácter estructural concernientes a la planeación del gasto, la ejecución presupuestal y la provisión de manera efectiva de los servicios públicos; estableciendo así la necesidad de implementar medidas que resulten más eficientes frente a la gestión territorial y a la diversificación económica, lo cual sugiere que el cumplimiento de la normatividad no siempre se traduce en mejoras sustanciales en la calidad del gobierno local.

Ahora bien, la Ley 617 de 2000 ha sido determinante para el fortalecimiento fiscal e institucional, por medio de la capacidad de autogestión de cada municipio y como herramienta de contención del gasto, su implementación en municipios con economías informales y centralizadas solo en un sector ha generado un alcance limitado, sin tener en cuenta las diferencias estructurales de cada territorio, lo que genera un tratamiento de forma homogénea para municipios con características heterogéneas en capacidades, condiciones sociales y estructuras económicas complejas. Estas condiciones, resaltan los desafíos estructurales que se interpretan en desventajas para los diversos municipios, ya que, las reformas de descentralización fiscal deben estar diseñadas con sensibilidad territorial para evitar que se profundicen las brechas de desigualdad regional y se deteriore la capacidad administrativa de estos. (Bonet, et al., 2014).

En conclusión, si bien la Ley 617 ha ayudado a contribuir a la creación de una cultura de responsabilidad fiscal en los diferentes entes territoriales, su impacto en municipios como Segovia ha resultado más desde un punto formal que sustancial, debido a que persisten una serie de restos significativos en materia de autonomía real, eficiencia administrativa y fortalecimiento institucional, lo cuales evidencian la necesidad de una revisión del modelo actual de descentralización fiscal en el panorama del país, a través de mecanismos que estén destinados a la diferenciación de apoyo técnico, financiero y normativo, que establezca y reconozca las particularidades de cada territorio y se genere un desarrollo desde un punto de vista sostenible.

Conclusiones

La ley 617 de 2000, que fue promulgada con el propósito de racionalizar el gasto público y fortalecer la sostenibilidad fiscal de las diversas entidades territoriales, ha generado un impacto con características mixtas en municipios como Segovia. Aunque se han logrado diferentes avaneces en materia de organización administrativa, por medio de las limitaciones en los gastos de funcionamiento, la aplicación práctica de esta normativa ha demostrado diversos desafíos en características estructurales que se evidencia por los altos niveles de dependencia fiscal del gobierno central. En este contexto, Segovia siendo un municipio que mantiene una tradición económica de la mano de la minería, continua enfrentado diversas dificultades en términos de autonomía fiscal y sostenibilidad presupuestal, evidenciando una brecha entre la riqueza que ese municipio produce y la inversión efectiva en los ámbitos de desarrollo social, lo que supone unas limitaciones para responder de manera efectiva a las diferentes demandas ciudadanas y poder cumplir con los distintos fines esenciales del Estado, como el aseguramiento de los derechos y la promoción del bienestar colectivo.

Asimismo, el análisis comparativo con otros municipios de actividad económica similar ha permitido identificar que, a pesar de contar con ingresos que resultan significativos, si no se realiza una debida gestión de dichos recursos no se pueden traducir en indicadores que resulten positivos para el desarrollo integral de la región, y por el contrario pueden generar deficiencias en la planeación, gestión del gasto, control fiscal y articulación desde una mirada interinstitucional, lo que redunda en que no se puedan establecer de manera óptima los principios de buen gobierno y desarrollo sostenible. Por esta razón, además de tener un recaudo fuerte y positivo, si no se tienen estructuras organizativas que resulten

sólidas, una planificación estratégica y la voluntad política para poder realizar estos puntos, no se podrá garantizar una autonomía fiscal y una eficiencia administrativa; esto implica que, se requiere un acompañamiento técnico de nivel estatal para que se puedan superar estas dificultades. Adicionalmente los cambios súbitos de un año a otro en materia de obligaciones a cargo del ente estatal por recategorización en los términos de la Ley 617, no contribuyen a mejorar los procesos de planeación y gestión pública, sino que, por el contrario, desestabilizan aún más estos procesos.

En este sentido, la investigación plantea la necesidad de repensar el modelo actual de descentralización fiscal, debido a la dependencia de las transferencias a nivel nacional, lo cual genera una falta de incentivos en la búsqueda de ingresos propios y llega a debilitar la capacidad de respuesta local, principalmente porque la Ley 617 ha implementado un visión homogénea del territorio nacional, evidenciando el desconocimiento de las desigualdades existentes entre los diferentes municipios con realidades económicas, geográficas y sociales distintas. De hecho, a pesar del cumplimiento formal de los límites presupuestales establecidos en la Ley 617, persisten problemáticas estructurales que comprometen seriamente la eficacia del gasto público en varios municipios. Estas dificultades no se reducen únicamente al manejo contable de los recursos, sino que se reflejan en la baja calidad del gasto, la limitada transparencia en la gestión pública y la escasa participación ciudadana en la toma de decisiones. Indicadores como los bajos niveles de ejecución presupuestal en sectores clave o la falta de informes públicos accesibles y actualizados sobre el uso de los recursos, evidencian debilidades en los mecanismos de control y rendición de cuentas. Asimismo, la poca inclusión de la comunidad en la planeación y priorización de inversiones públicas contribuye a decisiones que no responden a las necesidades reales del territorio,

perpetuando la desconfianza institucional y la ineficiencia administrativa. Estos factores, que trascienden el marco numérico de la ley, limitan el impacto real de las finanzas territoriales sobre el desarrollo y el bienestar colectivo.

Recomendaciones

Frente a los diversos hallazgos expuestos, resulta recomendable formular unas modificaciones que permitan superar los límites y deficiencias que la Ley 617 ha impuesto a los diferentes entes territoriales, con el fin de avanzar hacia una descentralización fiscal que resulte más realista y equitativa, reconociendo las capacidades y necesidades de cada territorio, lo que implica revisar ciertos criterios de categorización municipal, como también, ajustar los topes de gasto según el contexto de cada región y buscar un fortalecimiento de los mecanismos de inversión pública en diferentes sectores. Este fortalecimiento, debe de ir acompañado de una mayor inversión de tecnología de información y gestión, así mismo, de procesos de formación y actualización del personal administrativo y financiero en los diversos municipios.

Una de las principales recomendaciones es poder revisar y ajustar los mecanismos de categorización municipal, en donde se incorporen variables adicionales como la capacidad administrativa, los índices de desempeño fiscal y social, y que estos no se limiten únicamente a un análisis de ICLD y la población; como también, se recomienda que los topes de gastos de funcionamiento no se fijen de manera rígida, sino que se puedan adaptar a los diversos contextos territoriales, mediante márgenes técnicos que reconozcan las particularidades de cada región.

En cuanto al fortalecimiento institucional, es necesario una inversión de manera sostenida en tecnologías de información y sistema de gestión pública, que permitan poder realizar un monitoreo del gasto, como también, poder planear con datos actualizados

mejorando la trasparencia financiera. Aunque existan diversas plataformas digitales, muchos municipios y departamentos no aprovechan estas herramientas, debido a la alta rotación del personal contratado por prestación de servicios, lo que llega a impedir la continuidad técnica, la consolidación del conocimiento institucional y la adopción efectiva de dichas plataformas. En este sentido, es prioritario promover políticas que puedan garantizar una mayor estabilidad de los equipos de trabajo y los procesos de formación continua para los funcionarios y contratistas, con el fin de asegurar una administración más técnica, profesional y eficiente.

Además, se recomienda crear incentivos fiscales y técnicos para que los municipios busquen fortalecer sus propios ingresos, mediante políticas de actualización catastral, mejorar el recaudo de los diferentes impuestos locales y la ampliación de las bases tributarias en la región. No obstante, como se expresó en la recomendación anterior, esto se debe impulsar con acompañamiento que provenga del gobierno central, para que se pueda garantizar una implementación que resulte eficiente, transparente y con un enfoque territorial propio. En este sentido, es importante que se realicen incentivos para una planeación participativa y el control social sobre la ejecución de los recursos, a través de criterios de sostenibilidad, pertinencia y equidad.

Asimismo, es importante fomentar la participación ciudadana, por medio de la planeación participativa y el control social sobre la ejecución de los recursos, ayudando a promover el uso de las herramientas como lo son, los presupuestos participativos, las auditorias ciudadanas y las veedurías, que tengan como criterio la sostenibilidad, la pertinencia y la equidad. Estos mecanismos, no solo ayudan a poder fortalecer la legitimidad

institucional, sino que también, permite que haya una orientación de los recursos hacia las verdaderas necesidades de la población.

Finalmente, es fundamental que el Estado cambie de visión, a una que resulte más integral en el ámbito del desarrollo territorial, reconociendo las particularidades y potencialidades de municipios como Segovia, mediante el ajuste del marco normativo actual, como también, repensar las relaciones entre nación y territorio, promoviendo una gobernanza más efectiva, articulada y sensible a las diversas dinámicas locales, de este modo, será posible garantizar que las riquezas se conviertan en verdaderas oportunidades de desarrollo y no en problemas relacionados con la exclusión o conflicto social.

Referencias

1. Agudelo, L. & Leyva, S. (2024). *Informe de calidad de vida de Antioquia*. Antioquia Como Vamos. Disponible en: https://www.antioquiacomovamos.org/system/files/2024-05/docuprivados/20240201_GESTIO%CC%81N%20PUBLICA.pdf
2. Álvarez, L., Cardona, A., & Moreno, L. (2023). *Transformaciones sociales, económicas y culturales en las dinámicas territoriales de Cisneros-Antioquia a partir de la apertura de la Vía del Nus 4G*. Tecnológico de Antioquia, Institución Universitaria. Disponible en: https://dspace.tdea.edu.co/handle/tdea/3416
3. Blanquer, J, & Fajardo, D. (1991). *La descentralización en Colombia*. (Institut français d'études andines, Universidad nacional de Colombia 140-159). Disponible en: https://doi.org/10.4000/books.ifea.1956
4. Boadway, R. (2001). *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice.* (World Bank Institute).
5. Bonet, J., Pérez, G. & Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, 205, Banco de la República. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf
6. Contaduría General de la Nación (2024). *Categorización de Municipios*. Contraloría General de la Nación.
7. Constitución Política (CP). *Art 287*. 7 de julio de 1991. (Colombia).
8. Corte Constitucional. *Sentencia C-497/94*. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente D-591. 3 de noviembre de 1994.

9. Corte Constitucional. *Sentencia C-1051/01*. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-3469. 4 de octubre de 2001.
10. De Mello, L. (2000). *Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis*. (World Development, 28(2), 365-380).
11. Duque-Cante, N. (2020). *El papel de la categorización territorial en la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia.* Recuperado de: http://hdl.handle.net/20.500.12010/17292.
12. Fiszbein, A. (1997). *The emergence of local capacity: Lessons from Colombia*. (World Development, 25(7), 1029-1043). Disponible en: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00020-X
13. Función Pública (s.f.) *Glosario.* Gobierno de Colombia. Disponible en: https://www1.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Autonom%C3%ADa+administrativa
14. Gobernación de Antioquia. (2021). *Informe de Viabilidad Fiscal y Financiera de los Municipios y distritos de Antioquia. Vig-2020.*
15. Gobernación de Antioquia. (2022). *Informe de Viabilidad Fiscal y Financiera de los Municipios y distritos de Antioquia. Vig-2021.*
16. Gobernación de Antioquia. (2023). *Informe de Viabilidad Fiscal y Financiera de los Municipios y distritos de Antioquia. Vig-2022.*
17. Gobernación de Antioquia. (2024). *Informe de Viabilidad Fiscal y Financiera de los Municipios y distritos de Antioquia. Vig-2023*
18. Gow, J. I., & Dufour, C. (2000). *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?* (International Review of Administrative Sciences, 66(4), 573-597).

19. Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. (México D.C: MacGrawHill).

20. Israel, M. (2015). *Research Ethics and Integrity for Social Scientists: Beyond Regulatory Compliance*. (Sage). https://doi.org/10.4135/9781473910096

21. Julio, L. & Lozano, I. (2016). *Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional*. Revista CEPAL (119); 69-87. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/207017e1-799d-4785-9814-bcb173e495c8/content

22. Ley 617 de 2000. *"Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".* (Congreso Nacional), 6 de octubre de 2000. Diario Oficial No 44.188.

23. Maldonado, A (s.f.). *El fracaso en la evaluación de la descentralización territorial*. (Razón Publica). Disponible en: https://razonpublica.com/el-fracaso-en-la-evaluacion-de-la-descentralizacion-territorial/

24. Mining Technology. (2019). *Cisneros Gold Mine, Antioquia*. Mining-Technology.com. Disponible en: https://www.mining-technology.com/projects/cisneros-gold-mine-antioquia/?cf-view

25. Molina, O. (2015). *Bondades y falencias de la regla fiscal adoptada mediante la Ley 617 de 2000*. (Universidad Militar Nueva Granada 21-26) Disponible en: https://repository.unimilitar.edu.co/server/api/core/bitstreams/445a27b1-eae4-4051-92ec-6e00e0429d47/content

26. Moss, L. (2023). *Editorial Opinion: The Sad Case of Zijin Mining In Colombia*. Finance Colombia. Disponible en: https://www.financecolombia.com/editorial-opinion-the-sad-case-of-zijin-mining-in-colombia/

27. Parada, V. (2020). *La realidad de la explotación del oro en el nordeste antioqueño*. El Espectador. Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia/medellin/la-realidad-de-la-explotacion-del-oro-en-el-nordeste-antioqueno-article-908129/

28. Perea, J. & Delúquez, K. (2020) *La Categorización de Municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático.* (Monografía de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana 75-76) Disponible en: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/50570/La%20categorizacion%20de%20municipios%20en%20Colombia%2C%20%20un%20esfuerzo%20inconcluso%20y%20erra%CC%81tico%20_VF.pdf?sequence=1

29. Restrepo, G. & Álvarez, D. (2005). Ley 617 y su impacto fiscal territorial. (Centro Regional de Estudios Económicos CREE Medellín 36-37). Disponible en: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2005_junio_0.pdf

30. Sánchez, F., & Zenteno, J. (2010). *Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia*. (Banco Interamericano de Desarrollo).

31. Sujarwoto, S. (2017). *Why decentralization works and does not works? A systematic literature review*. (JPAS (Journal of Public Administration Studies), 2(1), 1-10)

32. Vanegas, G. (2024). *Un aula por la paz, la contracara de las economías ilícitas en El Catatumbo.* (El País) Disponible en: https://elpais.com/america-colombia/2024-12-14/un-aula-por-la-paz-la-contracara-de-las-economias-ilicitas-en-el-catatumbo.html

Anexos

I. Anexo 1. Entrevista a la secretaria de Hacienda del municipio de envigado.

II. Anexo 2. Entrevista a experto y docente en la administración pública y descentralización.

III. Anexo 3. Entrevista al secretario de planeación del Municipio de Santa Rosa de Osos.

IV. Anexo 4. Entrevista a docente experto universitario.