

# Regalías: así vamos en la región Pacífico y el Valle del Cauca\*

*Royalties: How we come along in the Pacific Region and Valle del Cauca*

*Regalias: assim vamos na região Pacífico e no Valle del Cauca*

## CYNTHIA LEWIS

Estudiante del programa de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Buenaventura, Cali.

[cynthialewistorres@gmail.com](mailto:cynthialewistorres@gmail.com)

## JENNIFER NOREÑA

Estudiante del programa de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Buenaventura, Cali.

[vnserna@hotmail.com](mailto:vnserna@hotmail.com)

## JUAN CAMILO PERDOMO

Estudiante del programa de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Buenaventura, Cali.

[negropepe16@hotmail.com](mailto:negropepe16@hotmail.com)

## DIANA VARGAS

Estudiante del programa de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Buenaventura, Cali.

[dianacvargasquintero@gmail.com](mailto:dianacvargasquintero@gmail.com)

---

Puede citar el presente artículo así: / To reference this article: Lewis, C., Noreña, J., Perdomo, J. C. y Vargas, D. (2013). Regalías: Así vamos en la región Pacífico y el Valle del Cauca. *Gestión & Desarrollo*, 10 (1), pp. 165-182.

---

\* Este artículo es producto del Semillero de Investigación de Regalías, adscrito al Grupo de Investigación Economía, Gestión, Territorio y Desarrollo Sostenible (GEOS), de la Universidad de San Buenaventura Cali. reconocido por Colciencias con categoría D.

## Resumen

El nuevo sistema general de regalías (SGR) tiene como objetivo generar equidad, ahorro y competitividad entre las distintas regiones del país. Este documento pretende abordar el funcionamiento del nuevo sistema mediante el cubrimiento de tres ejes primordiales: normativo, presupuestal y de proyectos. El énfasis de esta investigación estará puesto en el último componente (proyectos) para la región Pacífico y el Valle del Cauca. Al analizar la información recolectada, se evidencia que bajo los nuevos parámetros del Sistema General de Regalías (SGR), aún se observa la predominancia de las asignaciones directas como factor explicativo de las diferencias de ingresos por regalías entre los departamentos.

**Palabras clave:** SGR, regalías, proyectos, normatividad, presupuestos.

## Abstract

The new Royalties General System (RGS) aims to generate equity, savings and competitiveness among different regions of the country. This document intends to address the functioning of the new system, covering three main areas: policy, budget and projects; the emphasis of this research will focus on the last component (projects), initially for the Pacific region and later for Valle del Cauca. When analyzing the data collected, it is possible to demonstrate that under the new parameters of RGS, the predominance of direct allocations are observed as explanatory of differences in royalty income between departments.

**Keywords:** RGS, royalties, projects, regulations, budgets.

## Resume

O novo Sistema Geral de Regalias (SGR) tem como objetivo gerar equidade, economias e competitividade entre as diferentes regiões do país. Neste documento se pretende abordar o funcionamento do novo sistema, abarcando três eixos primordiais: normativo, orçamental e de projetos; a ênfase desta pesquisa se centralizará no ultimo componente (projetos), inicialmente para a região Pacífico e posteriormente para o Valle del Cauca. Ao analisar a informação recolhida, é possível evidenciar que sob os novos parâmetros SGR, ainda se observa que predominam as designações diretas como explicativas das diferenças de ingressos por regalías entre os departamentos.

**Palavras chaves:** SGR, regalias, projetos, normalidade, orçamentos.

## Antecedentes

### Sobre el marco normativo

Mediante el Acto Legislativo No. 5 de 2011, se constituyó el nuevo sistema general de regalías al modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia. Esto permitió flexibilizar el sistema hasta entonces regente, mediante el cual los ingresos del Estado provenientes de la contraprestación de la explotación de los recursos naturales no renovables, eran asignados a los departamentos y municipios.

El sistema anterior estuvo regulado por la Ley 141 de 1994, bajo la que se creó y estipuló el funcionamiento del Fondo Nacional de Regalías (FNR) dirigido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Comisión Nacional de Regalías (CNR) como ente de control y vigilancia. Además, se establecieron las directrices en materia de liquidación, distribución y uso de las regalías.

Mediante el Decreto 1760 de 2003 se creó la unidad administrativa especial denominada Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), con el objeto de administrar integralmente las reservas de hidrocarburos de la nación. A este ente le corresponde el recaudo y giro de las regalías y compensaciones monetarias por la explotación de hidrocarburos. Así mismo, el Decreto 252 de 2004 establece que el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) es el encargado de administrar

el recaudo y distribución de las regalías y contraprestaciones económicas derivadas de los recursos minerales, función que pasa a la Agencia Nacional de Minería mediante el Decreto 4134 de 2011.

Respecto a la distribución, el sistema establecía que parte de los recursos por regalías serían distribuidos mediante un mecanismo de asignación directa a los departamentos y municipios productores y portuarios y lo restante se destinaría a otras entidades territoriales a través del FNR. Por regalías directas, cada departamento y municipio debía destinar el 90 % de sus ingresos al financiamiento de proyectos prioritarios de su plan de desarrollo y de estos al menos un 50 % debía orientarse al cubrimiento de las necesidades básicas de la región hasta alcanzar unas metas mínimas de cobertura establecidas por el Decreto 1747 de 1995.<sup>1</sup> En lo que respecta a las regalías indirectas, se veían beneficiadas todas las entidades territoriales del país, las cuales debían destinar el 54 % de estos recursos a proyectos de inversión prioritarios en los planes de desarrollo, un 15 % en las áreas de promoción de la minería y un 30 % a la preservación del medio ambiente.

Según lo anterior, el sistema traería grandes beneficios para el país en general al contar cada entidad territorial con ingresos extras para su buen funcionamiento y lograr el cumplimiento de sus competencias. No obstante, los problemas no se hicieron esperar: la inequidad en la distribución de las rega-

1. En el capítulo XI sobre disposiciones finales, artículo 20, el decreto estipula lo siguiente: "Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, los departamentos invertirán al menos el cincuenta por ciento (50 %) y los municipios al menos el ochenta por ciento (80 %) de los recursos de regalías y compensaciones monetarias directas que perciban, para alcanzar las coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud, educación, agua potable y alcantarillado, a menos que demuestren, tratándose de municipios, ante la respectiva oficina departamental de planeación o la dependencia que haga sus veces, y ante los Ministerios sectoriales, tratándose de departamentos que ya han alcanzado dichas coberturas. La mortalidad infantil máxima y las coberturas mínimas a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 serán: Mortalidad infantil máxima: 1 %, cobertura mínima en salud de la población pobre: 100%, cobertura mínima en educación básica: 90 %, cobertura mínima en agua potable y alcantarillado: 70 %".

lías, el desvío de los recursos, la dependencia de las entidades territoriales por regalías y la ineficiencia en la administración y control del sistema condujeron al decaimiento del sistema de regalías. Al respecto, en un informe de Fedesarrollo (2010) se indicó que en el periodo 1994-2009:

- El 80 % de las regalías directas se concentró en el 25 % de los departamentos y el 15 % de los municipios.
- Ninguna de las ciento ochenta entidades territoriales receptoras de ingresos por regalías logró en el periodo referido certificarse en las coberturas exigidas por el sistema.
- Solo entre el periodo 2005 y 2010 se detectaron alrededor de 22000 anomalías, relacionadas en gran parte con fallas en los procesos de los proyectos.

Así las cosas, mediante el Decreto 149 de 2004 se liquidó la CNR y sus obligaciones pasaron a cargo del DNP. Posteriormente, el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Minas y Energía dieron inicio al proceso de creación del nuevo sistema con la publicación del acto legislativo el 31 de agosto de 2010, sancionado el 18 de julio de 2011 por el presidente de la República de Colombia.

En la actualidad, el DNP sigue ejerciendo las funciones de control y vigilancia sobre los proyectos de inversión financiados con regalías directas y del Fondo Nacional de Regalías (FNR) antes del 31 de diciembre del 2011. También tiene bajo su cargo la liquidación del Fondo Nacional de Regalías (Decreto 4972 de 2011) y el cierre de actividades de la Interventorías Administrativas y Financieras (IAF).

## La distribución de los recursos

En el Gráfico 1 se presenta un resumen de las regalías directas percibidas por los depar-

tamentos y municipios entre los años 1994 y 2011. En este periodo, estas pasaron de \$563 120 000 000 a 5,4 billones de pesos constantes. Dicho incremento se dio tanto en los departamentos (principales beneficiarios de las regalías de hidrocarburos y cuya asignación pasó de ser nula en 1994 a 2,4 billones de pesos en el año 2011), como en los municipios con el aumento de las regalías mineras de carbón y níquel, cuyo crecimiento asciende al 10,4 % en el periodo analizado.

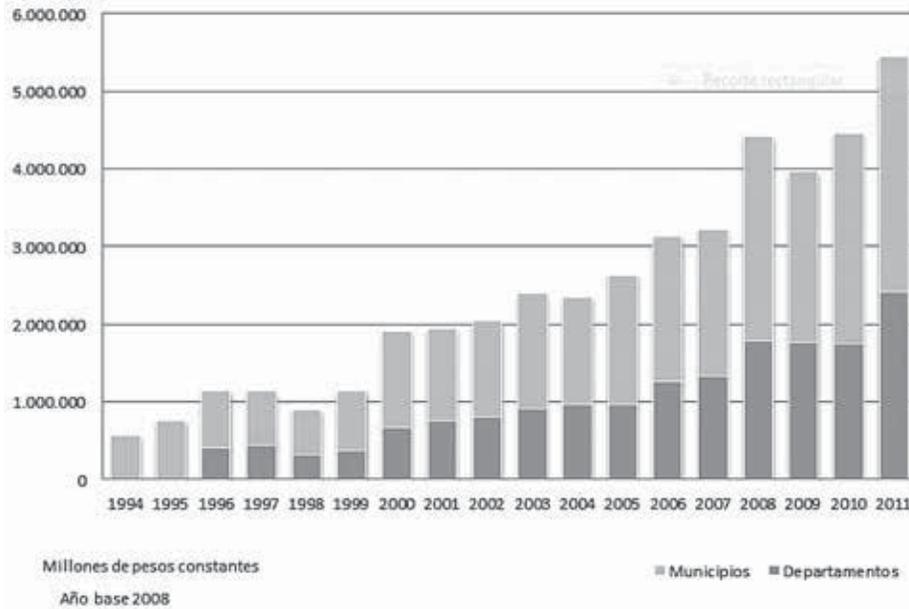
Al calcular la participación de los departamentos dentro del total de las asignaciones directas, se tiene que para el año 1994 Arauca encabezaba la lista de receptores con un 9,5 % dentro del total nacional. Para el año 2000, es Casanare el que se consolida con una participación del 17,2 % y finalmente, en el 2011 el departamento del Meta es el gran beneficiario al recibir un 18,7 % del total de las asignaciones directas.

En el Gráfico 2, se compara para los años 2000 y 2001, la participación en la distribución de las regalías de la región Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca) con respecto a la nación. Al año 2000, el consolidado de las entidades departamentales y municipales de la región arrojó (en pesos constantes de 2008) \$69.650 millones aproximadamente por este concepto y once años después esta cifra ascendió a \$121.264 millones aproximadamente, lo que representa nominalmente un aumento de 1,7 veces, mientras que para el resto del país, el incremento fue tres veces mayor.

Una mirada al Valle del Cauca evidencia un panorama poco alentador, al perder este 76 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2011, en la concentración de los recursos dirigidos a la región.

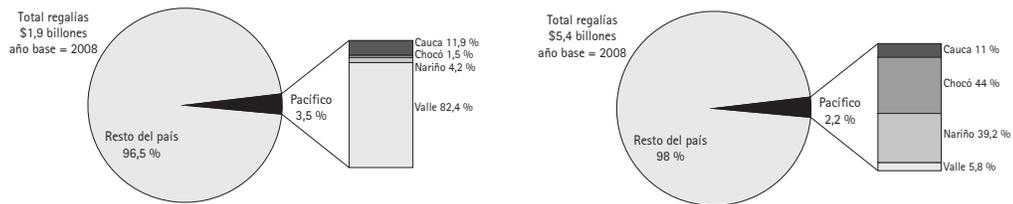
En lo que concierne al FNR (en liquidación), El DNP tiene en seguimiento el cierre de

**Gráfico 1**  
 Colombia. Consolidado de los ingresos por regalías directas de los departamentos y municipios. 1994-2011, en millones de pesos corrientes



Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP. Estimaciones del autor.

**Gráfico 2**  
 Colombia. Participación de la región Pacífico en ingresos por regalías directas de los departamentos y municipios. 2000 y 2011



Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP. Estimaciones del autor.

1640 iniciativas financiadas con recursos provenientes del fondo, por un valor de cinco billones de pesos. De estos proyectos, poco más del 15 % se encuentra catalogado en estado crítico, ya que a la fecha llevan tres

años sin presentar avances en su ejecución física (menor al 40 %).

Los sectores vivienda de interés social rural y agua potable y saneamiento básico son los más afectados, ya que presentan cien y

sesenta proyectos, respectivamente, en estado crítico. El primero por valor de \$94.511 millones y el segundo por \$233.359 millones. Asimismo, los departamentos que presentan mayores proyectos críticos son Huila, con treinta y cuatro iniciativas por \$24.141 millones, seguido de Bolívar con veinticinco por \$54.650 millones y Tolima y Santander con veinte por \$42.755 millones y \$41.814 millones, respectivamente. Valle del Cauca se encuentra en quinto lugar con diecinueve proyectos.

## Los nuevos referentes del sistema

Conforme al referido acto legislativo, el nuevo SGR debía regir a partir del 1 de enero de 2012, pero dado que el Congreso de la República no alcanzó a conciliar los textos aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes antes de la fecha en mención, el Gobierno nacional expidió el decreto transitorio 4923 de 2011, con el propósito de garantizar la operación del SGR. Posteriormente, el 17 de mayo de 2012 el Congreso de Colombia mediante la ley 1530, reguló la organización y el funcionamiento del SGR.

Los objetivos y fines que se señalan en la ley apuntan a lo siguiente:

- Generar equidad, ahorro y estabilidad.
  - Promover el desarrollo y competitividad regional y la producción minero-energética.
  - Fomentar la integración de las entidades territoriales.
  - Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.
  - Propiciar la participación y el desarrollo integral de las comunidades minoritarias.
- Incentivar la inversión en la restauración social, ambiental y económica de territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Los objetivos expuestos pueden resumirse en tres pilares: equidad, ahorro y competitividad. En este sentido, el nuevo sistema reconoce un conjunto de elementos que garantizan un funcionamiento eficiente: identifica un ciclo de regalías, en el que se establecen las etapas que deben cumplir los recursos por regalías para su correcto destino.

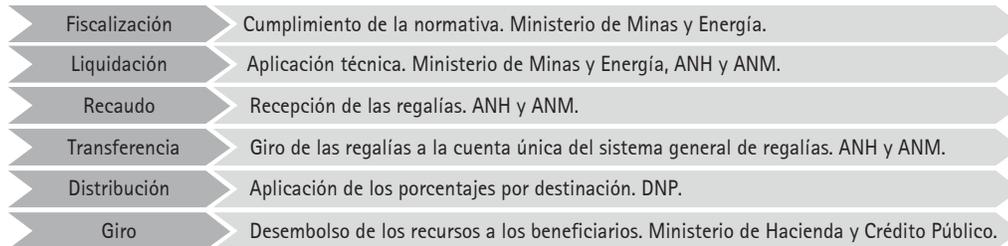
A su vez, el nuevo SGR reconoce los diferentes actores que participan en el sistema y les atribuye las competencias que asumen dentro de él; diseña una estructura para la correcta distribución de los recursos, que obedece de manera general a los tres pilares ya señalados y plantea un esquema de inversiones a través de bancos de proyectos. Con respecto al ciclo de regalías, en el Gráfico 3 se representan las seis etapas a las que se circunscriben las actividades asociadas a la generación de las regalías.

En relación a los actores, el Gráfico 4 muestra según la Ley 1530/2012, los órganos que reconoce dentro del sistema.

El tercer elemento del sistema lo constituye la estructura de distribución de los recursos. El régimen actual se basa esencialmente en consolidar los ingresos por regalías en fondos de ahorro y de inversión, a los cuales se destina aproximadamente el 95 % del total de los recursos que ingresan al sistema. En el Gráfico 5 se ilustra la estructura en mención.

Como se observa, en esencia se mantuvo el concepto de asignaciones directas e indirectas del régimen anterior, ya que constitucionalmente se establece que las regiones en las que se adelanten actividades generadoras de regalías, tienen derecho a participar de

**Gráfico 3**  
Ciclo de las regalías



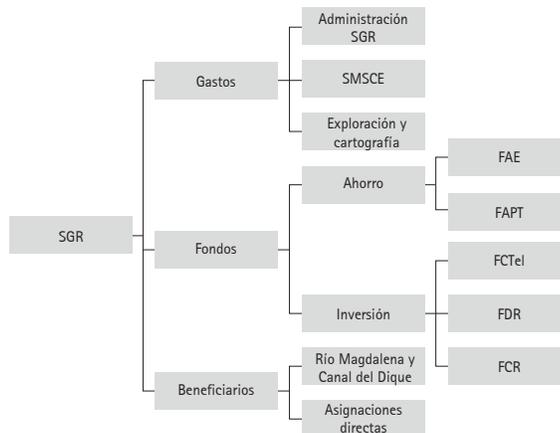
Fuente: Ley 1530 de 2012. Elaboración del autor.

**Gráfico 4**  
Órganos del Sistema de regalías



Fuente: Ley 1530 de 2012. Elaboración del autor.

**Gráfico 5**  
Estructura de la distribución de los recursos por regalías



Fuente: Ley 1530 de 2012. Elaboración del autor.

estos recursos de forma directa. Paralelamente se crean unos fondos para que las regiones puedan acceder a los ingresos por regalías a través de proyectos de inversión. Se diría, entonces, que las principales diferencias entre el sistema anterior y el actual en términos de distribución, radican en las ponderaciones para la asignación de las regalías y en la especificidad de los fondos para la aplicación de proyectos.

En relación con el sistema actual, dentro de los gastos se distinguen los siguientes rubros:

**Administración.** Para el funcionamiento del SGR se destinará un porcentaje máximo del total de los recursos, los cuales podrán destinarse a fortalecer las secretarías técnicas de los OCAD y las secretarías de planeación de los municipios más pobres del país. La administración de este porcentaje estará a cargo de la Comisión Rectora.

**Monitoreo.** El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las regalías (SMSC), es un conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen por objetivo velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del sistema. Es administrado por el DNP y cuenta con un porcentaje de financiamiento con respecto al total de los recursos del sistema.

**Exploración.** De los ingresos del SGR, se destinará un porcentaje para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, funciones a cargo de Ministerio de Minas y Energía o de la entidad a quien este delegue.

Constitucionalmente, los ingresos del SGR están destinados al financiamiento de proyectos de inversión que posibiliten el desarrollo social, económico y ambiental, así como el ahorro público de las entidades te-

rritoriales. En este sentido, se crearon cinco fondos para la atención de objetivos específicos:

**Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).** Tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios. Los recursos destinados al FAE serán administrados por el Banco de la República.

**Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FAPT).** Los recursos de regalías preservan su papel en la financiación de ahorro pensional territorial y deberán ser descontados del total a ser distribuido por el SGR, esto, con el fin de avanzar en la cobertura del pasivo pensional que actualmente tienen las entidades territoriales a su cargo. Estos recursos serán manejados a través del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (Fonpet).

**Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel).** Busca incrementar la competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general. Los proyectos financiados a través de este fondo, serán aprobados por los OCAD respectivos y la secretaría técnica estará a cargo de Colciencias.

**Fondo de Desarrollo Regional (FDR).** Busca la integración de las entidades territoriales en grupos relativamente homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo –que se financiarán a través de la asignación que efectúen los OCAD– respondan a necesidades regionales.

**Fondo de Compensación Regional (FCR).** Tiene el fin de promover la equidad social y regional con énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de periferia de Colombia. Este fondo tendrá una duración de treinta

años, lapso en el cual se espera que estas regiones converjan en su grado de desarrollo hacia el promedio nacional y una vez finalizado ese período, estos recursos se canalizarán hacia todas las regiones del país a través del FDR.

Dentro del rubro de beneficiarios se encuentran:

**Asignaciones directas.** Tanto los departamentos, municipios y distritos productores, así como los puertos fluviales y marítimos de recursos naturales no renovables seguirán recibiendo de manera directa un porcentaje del monto total de las regalías.

**Río Magdalena y Canal del Dique.** Para dar cumplimiento al artículo 331 de la Carta Magna, el sistema destina un porcentaje en relación al total de los ingresos para financiar proyectos de inversión en los municipios de esta zona. Estos recursos serán canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

La inversión de los recursos del SGR responde al financiamiento de proyectos en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo territoriales. Estos, adicionalmente, deben cumplir con las características de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación. Su formulación y presentación debe hacerse de acuerdo con las metodologías que defina el DNP, y su viabilidad y aprobación estará determinada por los OCADS.

## Disposiciones sobre los recursos por regalías

Con respecto a las destinaciones del SGR, del total de los ingresos se descuenta, a lo sumo, el 5,5 %, correspondiente a los gastos de operación del sistema y a los beneficiarios del río Magdalena, así:

- Un 0,5 % para proyectos de inversión de los municipios ribereños del río Magdalena, incluidos los del Canal del Dique.<sup>2</sup>
- Hasta un 2 % para la administración del SGR.<sup>3</sup>
- Hasta un 1 % para la financiación del SMSCE.<sup>4</sup>
- Un 2 % para yacimientos y cartografía.<sup>5</sup>

Descontadas estas asignaciones, se tiene, entonces, que el 94,5 % restante de los recursos se distribuirá en los siguientes fondos:<sup>6</sup>

- Un 10 % para el FCtel.
- Un 10 % para el FAPT.
- Hasta el 30% para el FAE.
- Para el año 2012: 25 %<sup>7</sup>  
Entre los años 2012 y 2014, se descuenta una quinta parte y se destina a asignaciones directas.<sup>8</sup>

Al descontar lo anterior, aproximadamente el 50 % de los ingresos por regalías se destinan a recursos de inversión, los cuales crecerán a la mitad de la tasa de crecimiento del total de los ingresos del SGR,<sup>9</sup> a saber:

2. Artículo 154, Ley 1530 de 17 de mayo de 2012; Artículo 331, Constitución Política de Colombia.  
3. Artículo 11, Ley 1530 de 17 de mayo de 2012.  
4. Artículo 103, Ley 1530 de 17 de mayo de 2012.  
5. Inciso 5°, Artículo 361, Constitución Política de Colombia.  
6. Inciso 4°, Artículo 361, Constitución Política de Colombia.  
7. Inciso 1°, parágrafo 3° transitorio, Artículo 2, Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011.  
8. Inciso 2°, parágrafo 3° transitorio, Artículo 2, Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011.  
9. Inciso 6°, Artículo 2, Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011.

- El porcentaje para las asignaciones directas<sup>10</sup> a las entidades territoriales receptoras corresponde:
  - Para el año 2012: 50 %.
  - Para el año 2013: 35 %.
  - Para el año 2014: 25 %.
  - A partir del año 2015: 20 %.
  - Entre los años 2012 y 2014, se adiciona una quinta parte del FAE.<sup>11</sup>
- La sumatoria del porcentaje destinado a los fondos de desarrollo (60 %) y compensación (40 %) es:<sup>12</sup>
  - Para el año 2012: 50 %.
  - Para el año 2013: 65 %.
  - Para el año 2014: 75 %.
  - A partir del año 2015: 80 %.

Cuando se ha estipulado el valor correspondiente a los beneficiarios directos, a los fondos de ahorro y a los fondos de inversión,

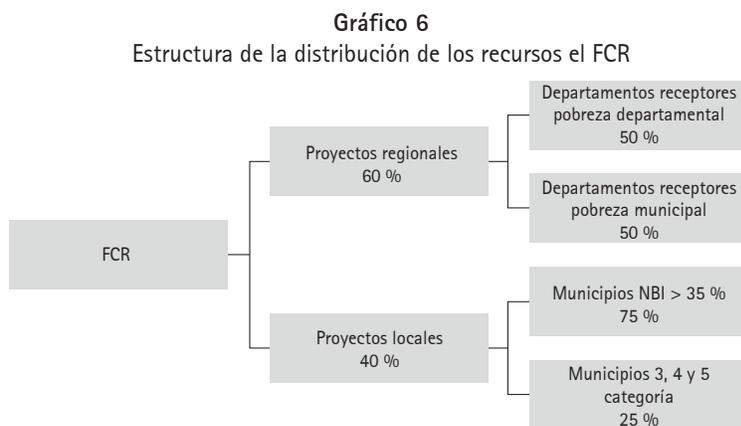
la Ley 1530 de 2012 establece como deben distribuirse los recursos en ellos:

**Fondo de Desarrollo Regional.** Los recursos de este fondo serán distribuidos cada año entre los departamentos según los criterios de población (60 %) y de pobreza relativa (40 %). Para determinar el porcentaje del FDR que le corresponde a cada departamento se aplica el siguiente cálculo:<sup>13</sup>

$$FDR_{Dep.} = \frac{Fac.Poblacional \times Fac.Pobreza}{\sum_{i=1}^n (Fac.Poblacional \times Fac.Pobreza)}$$

$$FDR_{Dep.} = \frac{\left(\frac{Pob.Dep.}{Pob.Nal.}\right)^{0.6} \times \left(\frac{NBI.Dep.}{NBI.Nal.}\right)^{0.4}}{\sum_{i=1}^n \left(\frac{Pob.Dep.}{Pob.Nal.}\right)^{0.6} \times \left(\frac{NBI.Dep.}{NBI.Nal.}\right)^{0.4}}$$

**Fondo de Compensación Regional.** Los recursos de este fondo se distribuirán cada año en una proporción del 60 % para financiar proyectos de impacto regional y el 40 % restante para el financiamiento de proyectos de impacto local. En el Gráfico 6 se muestra la distribución de los recursos según los criterios expuestos:



Fuente: Ley 1530 de 2012. Elaboración del autor.

10. Inciso 1°, párrafo 2° transitorio, Artículo 2, Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011.

11. Inciso 2°, párrafo 3° transitorio, Artículo 2, Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011.

12. Inciso 1°, párrafo 2° transitorio, Artículo 2, Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011; Inciso 1°, párrafo 2° transitorio, Artículo 2, Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011.

13. Artículo 33, Ley 1530 de 2012.

Del FCR, un 30 % se destinará a financiar los proyectos de los departamentos que tengan un porcentaje de población con un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) mayor al 30 % (departamentos receptores por criterio de pobreza departamental) y el otro 30 % de los recursos del FCR financiará los proyectos de inversión de los departamentos que tengan municipios con un NBI superior al 35 % (departamentos receptores por criterio de pobreza municipal). En ambos casos, el cálculo obedece la siguiente fórmula:

$$FCR_{PR} = \frac{\left(\frac{Pob.Dep.}{Pob.Nal.}\right)^{0.4} \times \left(\frac{NBI.Dep.}{NBI.Nal.}\right)^{0.5} \times \left(\frac{TD.Dep.}{TD.Nal.}\right)^{0.1}}{\sum_{i=1}^n \left[ \left(\frac{Pob.Dep.}{Pob.Nal.}\right)^{0.4} \times \left(\frac{NBI.Dep.}{NBI.Nal.}\right)^{0.5} \times \left(\frac{TD.Dep.}{TD.Nal.}\right)^{0.1} \right]}$$

*FCTel.* Los departamentos participarán de la distribución de los recursos de este fondo en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del FCR y del FDR.

*Asignaciones directas.* Es el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un periodo determinado, tales como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado y porcentajes de

participación de regalías por recurso natural no renovable en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. Los datos corresponden a la información enviada por la ANH y la ANM.

*Fondo de Ahorro Pensional Territorial.* Los recursos destinados anualmente a este fondo se distribuirán entre las entidades territoriales según la legislación aplicable al Fonpet.

*Fondo de Ahorro y Estabilización.* Se distribuye entre los departamentos en la misma proporción en que participen en los recursos destinados en el año correspondiente al FDR, al FCR, al FAPT, al Fctel y a las asignaciones directas.

## Régimen presupuestal

El SGR lo compone el sistema presupuestal, el banco de programas y proyectos de inversión y el presupuesto (Gráfico 7). Así mismo, se rige por los principios de planificación regional, programación integral, plurianualidad, coordinación, continuidad, desarrollo armónico de las regiones, concurrencia y complementariedad, inembargabilidad y transparencia.

Gráfico 7  
Esquema del sistema presupuestal del SGR

Sistema presupuestal		
Plan de recursos	Banco de programas y proyectos de inversión	Presupuesto
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insumo para toma de decisiones presupuestales.</li> <li>- Proyección de las fuentes de financiamiento a 10 años.</li> <li>- Elaborado por el MCHCP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos los proyectos deben estar inscritos.</li> <li>- Administrado por el DNP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto bianual de ingresos de gastos y disposiciones generales.</li> </ul>

Fuente: Ley 1530 de 2013. Elaboración del autor.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP y el Ministerio de Minas y Energía, es el encargado de preparar el proyecto de presupuesto del SGR. El procedimiento del régimen consta de tres etapas: preparación y presentación del proyecto de presupuesto; estudio y aprobación del proyecto de presupuesto y ejecución del presupuesto.

Primera etapa:

- Someter a consideración el proyecto de presupuesto del SGR a la comisión rectora.
- Los Ministros de Hacienda y de Minas presentan cada dos años el proyecto (el primer día hábil del mes de octubre).

Segunda etapa:

- Las Comisiones Tercera y Cuarta del Senado y la Cámara de Representantes revisan antes del 15 de octubre si el proyecto cumple con las disposiciones constitucionales.
- Las Comisiones aprobarán el proyecto antes del 5 de noviembre y las plenarias iniciarán su discusión a partir del 14 del mismo mes.
- El Congreso aprueba el presupuesto antes del 5 de diciembre; de lo contrario, el Gobierno nacional lo expedirá por decreto.

Tercera etapa:

- El Gobierno nacional determina el flujo de recursos y su disposición para la atención del gasto y el giro a los beneficiarios de asignaciones directas.

### Avances del sgp en materia presupuestal

Mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, se habilitó al Gobierno nacional para expedir el presupuesto del SGR para la vigencia fiscal

2012. Con el Decreto 4950 de 2011, el Presidente de la República de Colombia expidió dicho presupuesto, que posteriormente fue ajustado a través del Decreto 1243 de 2012.<sup>14</sup>

Inicialmente, el presupuesto del SGR para la vigencia 2012 fue estimado en \$8.27 billones, pero se hicieron varios ajustes tanto en los ingresos como en los gastos, así:

- El Ministerio de Minas y Energía aumentó las proyecciones de ingresos en \$822, 6 mil millones.
- Se redujeron las autorizaciones de gasto en el presupuesto de las asignaciones a los fondos y beneficiarios, y al presupuesto de las entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones, por \$89,0 mil millones.
- Se autorizaron gastos adicionales los presupuestos de: administración, asignaciones a los fondos y beneficiarios, y entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones; por \$911,7 mil millones.

El presupuesto del SGR para la vigencia en mención se estimó tal como se presenta en el Cuadro 1.

Se puede observar que el valor total de los ingresos por regalías del país para el año 2012 fue de \$9,1 billones, de los cuales el 81 % corresponden a las regalías generadas por el sector de hidrocarburos. Descontados los gastos de operación del SGR y de la participación de los municipios ribereños del Magdalena que tienen un tratamiento especial, el valor de los recursos por distribuir entre los fondos es de \$8,7 billones. Sobre este

14. El Gobierno nacional está facultado para adelantar ajustes necesarios al presupuesto cuando se presenten diferencias sustantivas entre los recursos presupuestados y los efectivamente recaudados; así como las correcciones necesarias para enmendar posibles errores de cálculo.

**Cuadro 1**  
 Presupuesto del SGR. Vigencia 2012. Valores en pesos corrientes

Concepto	Part.	Valor (\$)
Ingresos por regalías	100 %	9.099.555.179.528
Hidrocarburos	81,20 %	7.386.850.179.528
Minerales	18,80 %	1.712.705.000.000
Gastos	4,0 %	363.982.207.182
Fiscalización yacimientos	2,00 %	181.991.103.591
SMSCE	0,70 %	63.696.886.257
Administración SGR	1,30 %	116.294.217.334
Beneficiarios	0,50 %	45.497.775.898
Corporación Río Grande	0,50 %	45.497.775.898
Regalías para ahorro y competitividad	95,50 %	8.690.075.196.448
Fondos	45,0 %	3.476.030.078.580
FCTel	10,00 %	869.007.519.645
FAE=1/5 asignaciones directas	25,00 %	1.738.015.039.290
FAPT	10,00 %	869.007.519.645
Regalías para inversión regional	50,50 %	5.214.045.117.868
Fondos regionales (50 %)	25,20 %	2.212.560.142.293
FDR (40 %) asignaciones directas	10,10 %	778.697.734.879
FCR (60 %)	15,10 %	1.433.862.407.414
E.T. (50 %) + 1/5 FAE + FDR	25,20 %	3.001.484.975.578

Fuente: Decreto 4950 de 2011, Decreto 1243 de 2012. Elaboración del autor.

valor, el 10 % se destina al FCTel, otro 10 % para el FAPT y un 25 % para el FAE.

El equivalente a \$5,2 billones por regalías se repartió proporcionalmente entre los fondos de desarrollo y compensación y los beneficiarios directos. Las diferencias que se presentan entre los valores registrados y las participaciones en el FAE, el FDR y las asignaciones directas, se deben a excepciones transitorias a favor de estas últimas. Es decir, para el caso del FAE, el 25 % de su participación equivale a \$2,17 billones, pero al descontar la quinta parte a asignaciones directas (-\$434,5 mil millones) el valor de este fondo es de \$1,73 billones (Cuadro 1).

Mediante la Ley 1606 de 2012 se decretó el presupuesto del SGR para el bienio del primero de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014 (Cuadro 2). Según la dirección general de política macroeconómica del MHCP, los ingresos por hidrocarburos se basan en los supuestos de precios y producción de regalías de la ANH, que estima para el 2013 regalías por petróleo de \$6.58 billones, por gas de \$572,2 mil millones, más \$429,6 causadas en los meses de noviembre y diciembre de 2012. Para el año 2014, estos ingresos se justifican en \$572,2 mil millones por gas y \$6,37 billones por petróleo.

Con base en las proyecciones anteriores, las estimaciones por ingresos para el bienio

**Cuadro 2**  
Presupuesto SGR. Vigencia 2013-2014. Valores en pesos corrientes

Concepto	Part.	Valor (\$) 2013	Valor (\$) 2014	Valor total (\$) 2013-2014
Ingresos por regalías	100 %	9.140.323.680.878	8.585.917.700.764	17.726.241.381.642
Hidrocarburos	82,9 %	7.581.898.493.288	6.944.290.236.378	14.526.188.729.666
Minerales	17,1 %	1.558.425.187.590	1.641.627.464.386	3.200.052.651.976
Gastos	5,0 %	363.982.207.182	363.982.207.182	363.982.207.182
Fiscalización yacimientos	2,0 %	182.806.473.618	171.718.354.015	354.524.827.633
SMSCE	1,0 %	91.403.236.809	85.859.177.008	177.262.413.816
Administración SGR	2,0 %	182.806.473.616	171.716.354.015	354.524.827.633
Beneficiarios	0,5 %	45.701.618.404	42.929.588.504	88.631.206.908
Corporación Río Grande	0,5 %	45.701.618.404	42.929.588.504	88.631.206.908
Regalías para ahorro y competitividad	94,5 %	8.637.605.878.430	8.113.692.227.222	16.751.298.105.652
Fondos	44,5 %	3.423.390.389.310	3.099.523.849.830	6.522.914.239.139
FCTel	10 %	863.760.587.843	811.369.222.722	1.675.129.810.565
FAE=1/5 asignaciones directas	24,5 %	1.695.869.213.624	1.476.785.404.385	3.172.654.618.009
FAPT	10 %	863.760.587.842.97	811.369.222.722	1.675.129.810.565
Regalías para inversión regional	50,0 %	5.214.215.489.120	5.014.168.377.393	10.228.383.866.513
Fondos regionales (50 %)	25,0 %	2.778.767.884.281	2.972.376.518.920	5.751.144.403.202
FDR (40 %) asignaciones directas	10,0 %	910.571.091.853	882.139.107.087	1.792.710.198.940
FCR (60 %)	15,0 %	1.868.196.792.429	2.090.237.411.833	3.958.434.204.262
E.T. (50 %) + 1/5 FAE + FDR	25,0 %	2.435.447.604.839	2.041.791.858.472	4.477.239.463.311

Fuente: Ley 1606 de 2012 y plan de recursos 2013-2014. Elaboración del autor.

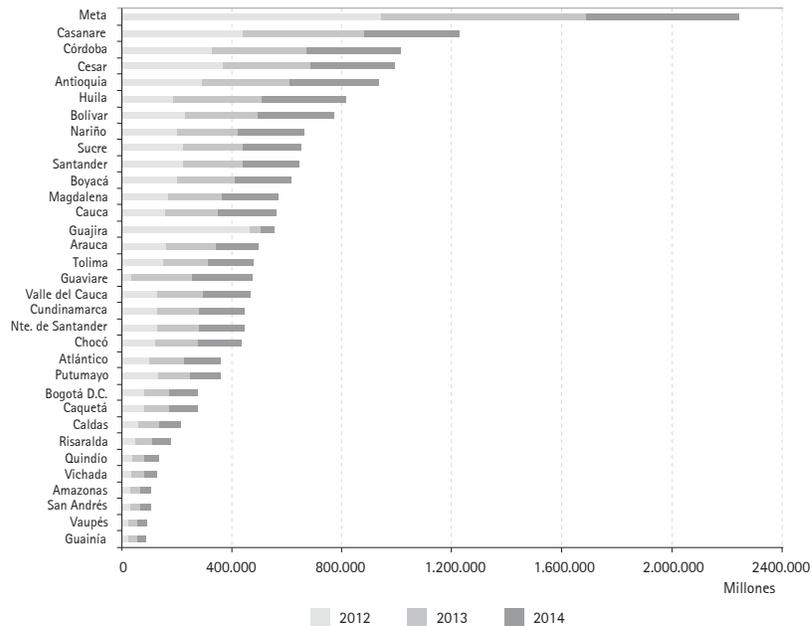
2013-2014 son de \$17,7 billones y descontados el 5,5 % de los gastos varios del sistema, las regalías disponibles para ahorro e inversión son de \$16,7 billones.

### En materia de distribución de los recursos

Las entidades territoriales pueden acceder a los recursos del SGR a través de los fondos ya mencionados y de acuerdo con los criterios de distribución establecidos por la Ley 1530 de 2012. En el Gráfico 8, se muestran las distribuciones de los recursos por beneficiario para las vigencias 2012, 2013 y 2014, respectivamente.

En el Gráfico se observa que si bien el departamento del Meta es el líder en las tres vigencias al presentar los mayores recursos por regalías, su valor nominal disminuye al pasar de \$1,21 billones en el 2012 –como ya se mencionó– a un estimado de \$947,3 mm en el 2013, y \$703,3 mm en el 2014. Paralelamente, las brechas de este departamento con respecto a sus seguidores se acortaron, ya que inicialmente le llevaba una diferencia de \$596,8 mm al departamento ubicado en la segunda posición (La Guajira) y de \$1,17 billones con respecto al último (Guainía). Para el 2013, se observa una diferencia de \$374 mm y \$994,6 mm, respectivamente, y

**Gráfico 8**  
 Distribución acumulada de regalías 2012-2014



Fuente: Decreto 1243 de 2012 y plan de recursos 2013-2014. Elaboración del autor.

en el 2014 se estima que la brecha será de \$229,3 mm y \$654,1 mm, respectivamente.

Para el caso del Valle del Cauca, se observa cómo su participación –dentro de la distribución de las regalías– presenta un ligero incremento al pasar de \$205,8 mm en el 2012 a \$ 239,3 mm en el 2013, y \$248,2 mm en el 2014. Sin embargo, si se comparan estas cifras con las correspondientes al departamento del Meta –líder de los receptores– se encuentra que para el 2012 hay una diferencia de \$ 1.006,7 mm, mientras que para los años 2013 y 2014 esta divergencia será de \$708 mm y \$ 455,1 respectivamente. Lo anterior evidencia que la brecha existente entre las dos zonas, aunque presenta una reducción, sigue siendo significativa.

Si bien se proyecta una disminución de los recursos del SGR para el año 2014, se empieza a evidenciar una recomposición en la

distribución de los recursos del sistema entre los beneficiarios, favoreciendo de esta manera el aumento de la participación de regiones que bajo el régimen anterior estuvieron rezagadas.

### En materia de proyectos

Para que un proyecto de inversión sea susceptible de financiamiento con recursos de regalías, los órganos de decisión se deben contemplar con los referentes que siguen.

Para la presentación:

- La viabilización, priorización y aprobación de los proyectos por parte de los OCAD, requiere el registro previo en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (Suifp)-SGR.
- Los proyectos de impacto regional que se financien con recursos del FCR y del FDR,

son los únicos sobre los que el DNP verifica los requisitos.

- Los proyectos presentados al OCAD que cuenten con cofinanciación de recursos del presupuesto general de la nación, se deben enviar al DNP para su viabilidad.

Para la aprobación:

- La secretaría técnica de cada OCAD debe garantizar la convocatoria de los invitados permanentes (minorías étnicas y congresistas) según lo dispuesto en la ley.
- Las secretarías técnicas deben publicar y comunicar los acuerdos expedidos por los OCAD, dentro de los dos días hábiles siguientes a la aprobación del acta de sesión correspondiente.
- Para la aprobación de proyectos que requieran de vigencias posteriores, se debe contar con la aprobación de vigencias futuras.

En el Cuadro 3 se muestra el número de proyectos aprobados por OCAD hasta el 8 de agosto del 2013. Esta cantidad asciende a 3281, los cuales representan el 82 % del presupuesto para el 2012 y el 24 % del presupuesto para el 2013-2014. Para el 2012, el total de proyectos aprobados en la región Pacífico correspondió al 1,96 % del total, mientras que para el 2013 fue del 4,6 %, lo cual significó un incremento en la participación del 2,64 % respecto al año anterior.

En el Gráfico 9 se muestra el consolidado de proyectos aprobados en el Valle del Cauca en los años 2012 y 2013. El sector que presenta mayor participación dentro del consolidado es el de transporte, con un 46,8 %, dentro del cual se puede destacar el mejoramiento de las vías del eje cultural cafetero en el departamento del Valle. Por el contrario, los sectores con menor participación dentro de los proyectos aprobados corresponden a

**Cuadro 3**  
Total de proyectos aprobados por tipo de OCAD. Años 2012 y 2013

Tipo de OCAD	No. proyectos		Presupuesto	
	2012	2013	2012	2013-2014
Regional	220	110	1.282.733	977.857
Caribe	76	20	506.803	542.324
Centro-oriente	44	12	220.227	34.465
Centro-sur	22	13	118.799	17.168
Eje cafetero	27	0	175.734	-
Llanos	13	3	78.533	29.125
Pacífico	38	62	182.637	354.775
Departamental	774	150	1.771.461	515.407
Municipal	862	1003	1.169.291	606.449
Ciencia y tecnología	78	67	446.595	672.590
Cormagdalena	0	4	-	102.444
Corporaciones	0	13	12.098	-
<b>Total</b>	<b>1934</b>	<b>1347</b>	<b>4.682.178</b>	<b>2.874.747</b>

Fuente: DNP. Actualizado al 8 de agosto de 2013. Elaboración del autor.

minas y energía, cultura y comercio, con un 1,6 % del total cada uno.

De manera adicional, se puede observar en el Gráfico 9 la participación de proyectos aprobados en sectores como equipamiento urbano (9,3 %), educación (6,3 %), agua potable y saneamiento básico (4,7 %), ciencia y tecnología (3,1 %) y deporte y recreación (21,9 %). Este último es el sector con mayor cantidad de proyectos aprobados después del sector de transporte.

### Conclusiones

La normativa que regula el nuevo sistema de regalías enfatiza en el control y distribución de los recursos. La reestructuración del sistema permitió la descentralización del manejo que les daban a los ingresos obtenidos por conceptos de regalías, lo cual permitió que cada región los distribuyera de acuerdo con las necesidades que consideraran de mayor relevancia para cada departamento.

El nuevo sistema busca corregir las deficiencias en términos de la equidad distributiva de los recursos. Para ello, destinó del total de regalías en el 2012, el 35,4 % para inversión y en

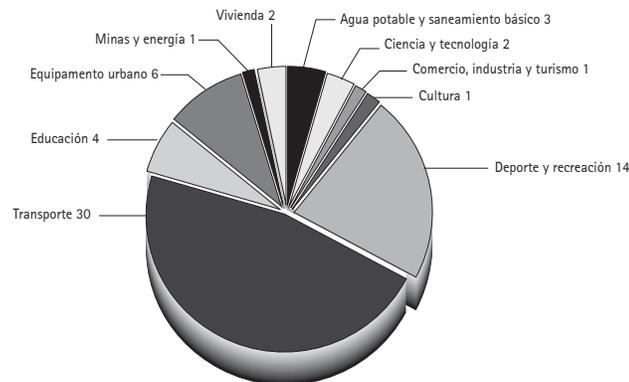
el 2013-2014, el 44,3 % para el mismo propósito. El objetivo principal de esta actividad es disminuir la brecha existente entre las distintas regiones del país mediante la convergencia de indicadores macroeconómicos y sociales.

No obstante lo anterior, aún se observa predominancia de las asignaciones directas como explicativas de las diferencias de ingresos por regalías entre los departamentos. Esto es contraproducente si se quiere promover la convergencia de los distintos departamentos y municipios del país y lograr los objetivos planteados durante la creación del SGR.

Los proyectos aprobados por OCAD hasta el 8 de agosto del 2013, fueron 3281, los cuales representaron el 82 % del presupuesto para el 2012 y el 24 % para el 2013-2014. Para el 2012, el total de proyectos aprobados en la región Pacífico correspondió al 1,96 % del total, mientras que para el año 2013 fue del 4,6 %, lo cual significó un incremento en la participación del 2,64 %.

El consolidado de proyectos aprobados para el Valle del Cauca fue de sesenta y cuatro, distribuidos en distintos sectores: equipamiento urbano (seis), educación (cuatro),

**Gráfico 9**  
 Valle del Cauca. Consolidado de proyectos aprobados. 2012 y 2013 por sector



Fuente: DNP. Actualizado al 8 de agosto de 2013. Elaboración del autor.

agua potable y saneamiento básico (tres), ciencia y tecnología (dos), deporte y recreación (catorce), minas y energía (uno), comercio industria y turismo (uno), cultura (uno) y transporte (treinta). La mayor cantidad de proyectos aprobados se encuentra en el sector de transporte y la menor en los sectores de cultura, comercio, industria y turismo y minas y energía, lo cual evidencia las falencias del Valle en estos sectores

## Bibliografía

- Acto legislativo 05 de 2011. *Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.* 18 de julio del 2011. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=E9g2P8lmArE%3d&tabid=95&mid=517>
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 1760 de 2003. *Por el cual se escinde la empresa colombiana de petróleos, Ecopetrol, se modifican su estructura orgánica y se crean la agencia nacional de hidrocarburos y la sociedad promotora de energía de Colombia S.A.* Recuperado de: [http://www.anh.gov.co/media/normatividadANH/creacion/decreto\\_1760\\_2003.pdf](http://www.anh.gov.co/media/normatividadANH/creacion/decreto_1760_2003.pdf).
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 252 de 2004. *Por el cual se reestructura el Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero-Ambiental y Nuclear, Ingeominas.* Recuperado de: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevisitas/2066.pdf>.
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 4134 de 2011. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.* Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto\\_4134\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4134_2011.html).
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 1747 de 1995. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.* Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Zl%2B3q%2FvR6%2BQ%3D&tabid=1031>.
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 149 de 2004. *Por el cual se suprime la Comisión Nacional de Regalías y se ordena su liquidación.* Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11627>.
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 4972 de 2011. *Por el cual se define el procedimiento y plazo para la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/30/dec497230122011.pdf>.
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 4923 de 2011. *Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías.* 26 de diciembre de 2011. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45240>
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1530 de 2012. *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.* Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47474>.
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 1243 de 2012. *Por el cual se ajusta el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012.* Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IJa1aw3UQrs%3d&tabid=287&mid=946>
- Colombia, Congreso de la República. Ley 141 de 1994) . *Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: [https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Kjx2ci3ML\\_4%3d&tabid=103](https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Kjx2ci3ML_4%3d&tabid=103).
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1606 de 2012. *Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.* Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2012/ley\\_1606\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2012/ley_1606_2012.html).