# Informe sobre el Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías 2023 - 2024

**Informe #36**

*5 de diciembre de 2022*

Las regalías son fundamentales en el desarrollo territorial como contraprestación por los posibles daños ambientales y sociales generados por actividades minero-energéticas. En este informe realizamos un seguimiento a su asignación departamental y municipal para el bienio 2023-2024

Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá
| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

# Índice

— Introducción ..... 3

— El Sistema General de Regalías ..... 4

— Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías ..... 7

Ingresos ..... 8

Gastos ..... 9

— Conclusiones ..... 12

— Anexo ..... 13

## — Introducción

En lo que va del segundo semestre de este año se han aprobado proyectos de ley económicos de gran importancia. Sin duda alguna, la atención de la ciudadanía y la opinión pública se centró en la reforma tributaria. La aprobación del Presupuesto General de la Nación para el 2023 quedó en un segundo plano. Por su parte, la aprobación del Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías pasó de agache.

El Estado es propietario del subsuelo y de sus recursos naturales no renovables como el petróleo y el oro. La explotación de estos recursos causa a favor del país una contraprestación económica pagada por las empresas extractivas llamada regalías. Los ingresos fiscales por este concepto son temporales y están sujetos a movimientos volátiles de los mercados.

Los recursos que recibe el Estado por este concepto no hacen parte del PGN ni del Sistema General de Participaciones. Por lo tanto, las regalías se presupuestan en una ley aparte que es tramitada cada dos años en el legislativo. En efecto, el pasado 3 de octubre, se radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley del presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) para los años 2023 - 2024 por un monto de $29,9 billones.

Casi un mes después, el 2 de noviembre, las comisiones económicas aprobaron en primer debate este proyecto de ley. En esta etapa se adicionaron $1,3 billones por concepto de rendimientos financieros del SGR y $33 mil millones por concepto de regalías por minerales sin identificación de origen.

Luego de ser aprobado en primer debate, el proyectó pasó a discusión y aprobación en las plenarias de ambas cámaras. Pese a que contaban con plazo hasta el 5 de diciembre, la semana pasada el Presupuesto Bienal del SGR fue aprobado de forma definitiva.

De esta manera, el presupuesto del SGR para los próximos dos años corresponde a $31,3 billones, equivalente al 2,1% del PIB. En comparación con el presupuesto del bienio actual (2021 - 2022), este presupuesto creció en $15,9 billones, lo que representa un incremento del 100%.

Como lo mencionamos en nuestro blog fiscal, el Presidente de la República tiene plazo de sancionar este proyecto para convertirlo en Ley de la República hasta antes de finalizar el año.

**Este informe está dirigido a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas en finanzas públicas, quieren entender los aspectos más relevantes del Sistema General de Regalías. De esta forma, aportamos un insumo pedagógico para hacer veeduría ciudadana y hacer recomendaciones de política pública.**

## — El Sistema General de Regalías

Como ha sido mencionado, los ingresos por regalías son recursos que recibe el Estado como contraprestación por la explotación de los recursos naturales no renovables. De conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política, el Sistema General de Regalías - SGR es un sistema presupuestal propio, bienal e independiente del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones.

Estos recursos son distribuidos entre los departamentos y municipios conforme a criterios de asignación establecidos en la Constitución y la Ley. Pese a esto, las regalías no hacen parte de los presupuestos de cada ente territorial sino que se manejan en cuentas aparte.

El ciclo de programación y aprobación del PGN se encuentra regulado por un Estatuto Orgánico de Presupuesto. De la misma forma, el sistema presupuestal del SGR está regido por otra norma orgánica, la Ley 2056 de 2020. Esta Ley, a su vez, se encuentra reglamentada en el Decreto Único Reglamentario 1821 de 2020.

Tal y como ocurre con el PGN. El sistema presupuestal del SGR tiene sus principios rectores. Estos 9 principios constituyen el marco sobre el que se desarrolla este proceso presupuestal y son pautas que deben ser tenidas en cuenta en todo caso (Corte Constitucional, 2020):

- **Planificación regional:** los componentes del sistema presupuestal del SGR deben articularse con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

- **Programación integral:** los proyectos de inversión con recursos de regalías deben incorporar, de forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto.

- **Plurianualidad:** los componentes del sistema presupuestal del SGR deben operar con un horizonte de mediano plazo, los ingresos y gastos del mismo deben ser bienales.

- **Coordinación:** la Nación y las entidades territoriales deben coordinar sus actuaciones con el fin de optimizar los recursos que integran el SGR.

- **Continuidad:** se deben disponer los recursos necesarios para que los proyectos se ejecuten en su totalidad.

- **Desarrollo armónico de las regiones:** el Sistema Presupuestal del SGR debe propender por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones, según los criterios definidos por la Constitución Política y ley 2056 de 2020.

- **Concurrencia y complementariedad:** a través del SGR se deben financiar iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales.

- **Inembargabilidad:** los recursos del SGR son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema.

- **Transparencia y publicidad:** se debe garantizar el acceso a la información del SGR, con el fin de fortalecer la lucha contra la corrupción, en términos de eficiencia de la gestión pública de las entidades involucradas en el mismo, contribuyendo al proceso de generación de opinión pública y control social.

Por otro lado, este sistema presupuestal se conforma por tres elementos: un plan de recursos, un banco de programas y proyectos, y el presupuesto del SGR. El primero es elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y es básicamente una proyección a diez años de las fuentes que financian el sistema. El segundo es un banco de proyectos de inversión administrado por el DNP en donde se registran todos los proyectos a través de los cuales se ejecutan recursos de regalías. El tercero es una Ley que se tramita cada dos años en el Congreso de la República y determina la forma cómo se financia el sistema y la distribución de estos recursos.

La Ley que regula el sistema establece que el proceso de programación y aprobación de esta ley bienal de presupuesto del SGR debe hacer conforme al siguiente cronograma:

### Tabla 1. Cronograma de aprobación presupuesto SGR - Ley 2056 de 2020

| Etapas | Fecha límite |
|---|---|
| Radicación del proyecto de ley de presupuesto del SGR y sus anexos | Primer día hábil de octubre. |
| Devolución del proyecto por parte del Congreso si no se ajusta a lo establecido en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política | Antes del 15 de octubre. |
| Subsanación del proyecto, en caso de devolución. | Antes del 20 de octubre. |
| Aprobación en primer debate en las Comisiones Económicas | Antes del 5 de noviembre. |
| Inicio del segundo debate en plenarias del Congreso de la República | A partir del 14 de noviembre. |
| Aprobación definitiva por el presupuesto del SGR por parte de las plenarias del Congreso de la República. | Antes de la medianoche del 5 de diciembre. |
| Sanción presidencial, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024. | Antes de finalizar el año. |

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 2056 de 2020

En caso de no aprobarse en las fechas anteriores o si luego de ser sancionada la ley que aprueba el presupuesto la Corte Constitucional la declara inconstitucional, regirá el proyecto presentado por el Gobierno con las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate. Esto se hará mediante un Decreto de Presupuesto del SGR.

Finalmente, posterior a la sanción por el Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda puede hacer adiciones presupuestales al SGR en las siguientes situaciones:

- **Cuando se presente mayor recaudo al esperado.**

  En este caso el Ministerio de Hacienda incorpora estos recursos adicionales al presupuesto bienal. La distribución de este dinero adicional la hace el Departamento Nacional de Planeación.

- **Cuando los recursos del sistema obtengan rendimientos financieros.**

  En este caso el Ministerio de Hacienda incorpora estos recursos adicionales al presupuesto bienal. La distribución de este dinero adicional la hace el Departamento Nacional de Planeación.

- **Cuando se presente un menor recaudo al esperado.**

  En este caso, el Ministerio de Hacienda está facultado para tomar dinero del componente de ahorro del sistema y adicionarlo al presupuesto de gastos. En este caso, se requerirá concepto previo de la Comisión Rectora del SGR.

## — Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías

El Presupuesto del SGR se compone de un Presupuesto Bienal de Ingresos, un Presupuesto Bienal de Gastos y unas Disposiciones Generales. El presupuesto de ingresos contiene la estimación de los recursos que se espera recaudar en el bienio por concepto de regalías. El presupuesto de gasto incluye la totalidad de las autorizaciones de gasto que se ejecutarán en estos dos años. Por su parte, las disposiciones generales fijan reglas para la ejecución de este dinero.

La preparación del proyecto de presupuesto del SGR le corresponde al Ministerio de Hacienda en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía. Antes de su paso por el Congreso, el proyecto de presupuesto bienal debe

ser estudiado por la Comisión Rectora del sistema. Esta entidad rinde un concepto no vinculante sobre el proyecto y formula recomendaciones al respecto.

Los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía presentan, cada dos años, a más tardar el primer día hábil del mes de octubre el proyecto de ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías. El estudio y aprobación de este proyecto por parte del Congreso de la República es la etapa más importante de su construcción.

La semana pasada, el Congreso aprobó el presupuesto del SGR para los próximos dos años por un monto de $31,3 billones, equivalente al 2,1% del PIB. En comparación con el presupuesto del bienio actual (2021 - 2022), este presupuesto creció en $15,9 billones, lo que representa un incremento del 100%.

A continuación expondremos los aspectos más importantes en sus componentes de ingresos y gastos:

## Ingresos

Los ingresos del SGR se clasifican en ingresos corrientes e ingresos de capital. Los ingresos corrientes corresponden a recaudos por la explotación de recursos naturales no renovables. Por su parte, los recursos de capital son los recursos percibidos por los rendimientos financieros del sistema.

La producción de hidrocarburos ha sido la principal fuente de generación ingresos corrientes en el país. Entre el 2012 y 2022, el 75% de las regalías, en promedio, ha provenido de esta actividad económica y el 25% restante de los minerales.

En efecto, el total de ingresos para el bienio 2023 - 2024 asciende a $31,3 billones de pesos, lo que representa el 2,1% del PIB estimado para 2023. El 96% de estos recursos corresponde a ingresos corrientes ($29,9 billones) y el 4% restante a ingresos de capital.

Tabla 2. Ingresos SGR 2023 - 2024

| Tipo de ingreso | Billones de pesos | % Total | % PIB |
|---|---|---|---|
| 1. Ingresos corrientes | $ 29,9 | 96% | 2,0% |
| Hidrocarburos | $ 22,7 | 73% | 1,5% |
| Minería | $ 7,2 | 23% | 0,5% |
| 2. Ingresos de capital | $ 1,4 | 4% | 0,1% |
| Rendimientos financieros | $ 1,4 | 4% | 0,1% |
| **Total Ingresos (1+2)** | **$ 31,3** | **100%** | **2,1%** |

Fuente: Proyecto de Ley No. 222/2022 Cámara - 205/2022 Senado *"Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024".* Exposición de motivos.

La versión inicial del proyecto contemplaba ingresos por un monto total de $29,9 billones, sin embargo, en las discusiones de primer debate se adicionaron $1,3 billones por concepto de rendimientos financieros y $33 mil millones por concepto de regalías por minerales sin identificación de origen.

Por último, es importante reiterar que los ingresos fiscales por concepto de regalías son temporales dado que los recursos naturales no renovables son finitos, así como que, dada las características de estas actividades extractivas el recaudo de las regalías es fluctuante y está sujeto a movimientos volátiles de los mercados.

Por esta razón, el presupuesto del SGR es de caja. Esto quiere decir que los ingresos se liquidan de acuerdo a lo efectivamente recaudado y los recursos se ejecutan de acuerdo con los pagos de regalías efectuados durante el bienio. Los recursos recaudados que no se ejecuten durante un bienio determinado se deben incorporar como saldos o disponibilidad inicial en el presupuesto del bienio siguiente.

## Gastos

Los recursos del presupuesto bienal del SGR, por naturaleza, son destinados a la inversión en los entes territoriales. Sin embargo, en función del tipo de gasto, estos se clasifican en inversión, funcionamiento y ahorro. La variación de los gastos de inversión y funcionamiento está atada a la variación de los ingresos corrientes, mientras que el ahorro se calcula como un remanente.

### Tabla 3. Tipo de gasto del SGR 2023 - 2024. (En billones de pesos)

| Inversión | Funcionamiento | Ahorro |
|---|---|---|
| $ 29,1 | $ 0,9 | $ 1,3 |
| 92,5% | 3,0% | 4,5% |

Fuente: Proyecto de Ley No. 222/2022 Cámara - 205/2022 Senado
*"Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024"*. Exposición de motivos.

De estos $29,1 billones que hacen parte del presupuesto de inversión del SGR para los próximos 2 años, un monto total de $27,7 billones en proyectos se financiará con cargo a los ingresos corrientes del sistema, mientras que los otros $1,4 billones corresponde a proyectos de inversión financiados con cargo a los rendimientos financieros. En específico, los recursos obtenidos por rendimientos financieros deben ser destinados a financiar proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz.

El gasto de estos recursos es rígido debido a que la Constitución Política establece porcentajes específicos para su distribución y establece los tipos de gasto susceptibles de ser financiados con este dinero. La mayoría de los recursos son destinados a la inversión pública mientras que porcentajes menores se asignan para ahorro y gastos de funcionamiento del sistema. En la tabla 4 se expone el % de distribución constitucional y legal de los recursos de regalías y el valor en billones de pesos para 2023 - 2024 correspondiente para cada asignación.

### Tabla 4. Distribución Constitucional y Legal de las regalías.

| | % Distribución | Billones de pesos |
|---|---|---|
| **Inversión** | | |
| Asignaciones Directas | 25% | 7,5 |
| Asignación Regional | 34% | 10,1 |
| Conservación Ambiental | 1,5% | 0,5 |
| Paz (hasta 2037) | 7% | 3,4 |
| Inversión Local | 15% | 4,5 |
| Ciencia, Tecnología e Innovación | 10% | 3 |
| **Otros** | | |
| Funcionamiento, Fiscalización, Operación, Administración, Seguimiento, Evaluación y Control | 3% | 0,9 |
| Ahorro | 4,5% | 1,4 |
| **TOTAL** | 100% | 31,3 |

Fuente:
Elaboración propia con base en la Constitución Política y la Ley 2056 de 2020.

Cada una de las asignaciones se distribuye entre los departamentos y municipios del país conforme una serie de criterios y porcentajes que merecen un análisis y explicación más profunda. En esta ocasión, la Tabla 5 presenta los municipios con mayor asignación de regalías per cápita para los años 2023 y 2024. Esta información permite identificar directamente los municipios donde las regalías deberían tener mayor impacto en términos del bienestar socioeconómico de sus habitantes.

### Tabla 5. Municipios con mayor asignación de regalías *per cápita*

| Municipio | Departamento | Regalías para 2023 - 2024 (en miles de millones) | Población | Regalías bienales *per cápita* (en millones de pesos) |
|---|---|---|---|---|
| Becerril | César | $270 | 20.686 | $13 |
| Puerto Gaitán | Meta | $518 | 39.844 | $13 |
| Castilla la Nueva | Meta | $118 | 13.745 | $8,5 |
| Tauramena | Casanare | $114 | 22.675 | $5,1 |
| Cantagallo | Bolívar | $38 | 7.925 | $4,7 |
| Cabuyaro | Bolívar | $27 | 5.885 | $4,5 |
| Barrancas | La Guajira | $139 | 33.721 | $4 |
| Villanueva | Casanare | $116 | 34.093 | $3,4 |
| Buriticá | Antioquia | $27 | 9.179 | $3 |
| Orocué | Casanare | $30 | 11.864 | $2,5 |

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política y la Ley 2056 de 2020.

Como se puede apreciar, las mayores asignaciones per cápita de recursos de regalías se concentran en municipios con vocación extractiva en departamentos como César, Meta y Casanare. Esto se explica principalmente porque este tipo de municipios reciben una cantidad considerable de regalías producto de la asignación directa. Son beneficiarios de este tipo de asignación las entidades territoriales donde se realice explotación de recursos naturales no renovables, así como aquellos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos.

Para una información más completa sobre la distribución de regalías, ponemos a disposición de la ciudadanía un mapa de calor en donde se podrá apreciar el promedio de recursos per cápita recibidos por cada departamento y una serie de mapas por departamento (incluido el Distrito Capital) en donde se podrá apreciar un promedio de los recursos per cápita que se destinarán para la financiación de proyectos con cargo a recursos de regalías en cada municipio durante los próximos dos años.

## — Conclusiones

Los recursos de regalías son una fuente importante de financiamiento para las entidades territoriales de todo el país. Las modificaciones que ha sufrido el SGR han significado un proceso de aprendizaje tanto para las regiones como para los órganos rectores del sistema. Sin embargo, desde el Observatorio Fiscal consideramos que todavía queda mucha tela por cortar. Con las reformas el sistema ha mejorado en aspectos como la cobertura nacional de la distribución de los recursos y una mayor asignación per cápita  en territorios extractivos y con mayor pobreza, sin embargo, persisten inconvenientes con relación a la ejecución de estos recursos que podría sugerir la necesidad de otra reforma de fondo.

El uso eficiente de estos recursos puede convertirse en una herramienta para luchar contra la pobreza y el atraso en todo el país, en específico, en aquellas regiones con vocación extractiva. Pese a esto, a lo largo de los años las regalías han tenido un impacto más bien modesto. Han proliferado las obras de bajo impacto, problemas en la formulación, aprobación y ejecución de los proyectos, así como graves casos de corrupción. Un ejemplo reciente de ello es el escándalo en donde se malversaron alrededor de $500.000 millones de recursos de regalías destinados para la Paz.

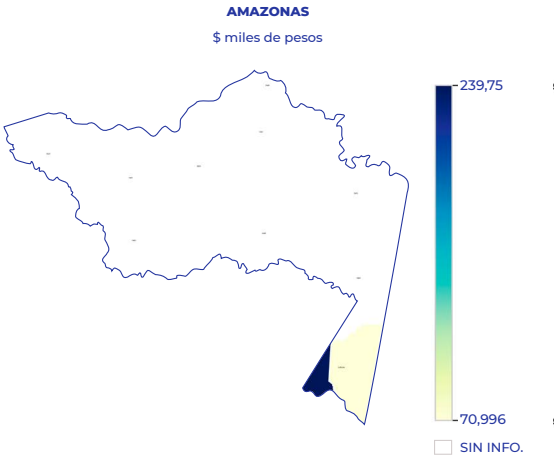
Finalmente, en esta oportunidad queremos advertir sobre la relativa ligereza con la que se discute cada dos años el proyecto de ley de Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías. Si bien entendemos que en materia legislativa, el Congreso de la República no tiene mucho margen de maniobra para hacer modificaciones al proyecto presentado por el Gobierno, consideramos que este es un proyecto importante que debería exigir la mayor dedicación, estudio y discusión por parte de los miembros del legislativo. El actual proyecto discutido en el presente informe hizo su trámite por las comisiones económicas y plenarias en discusiones muy cortas y con poca difusión por la opinión pública.

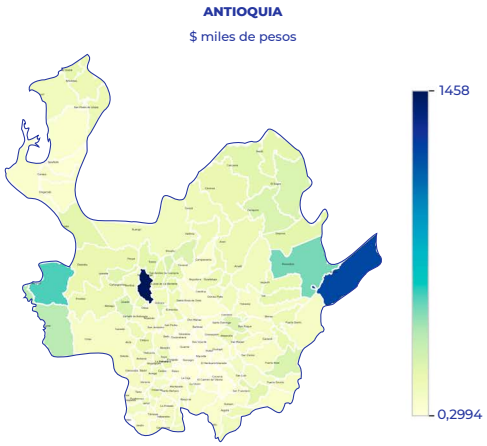
Por otro lado, la transparencia de la información es un elemento esencial para que la ciudadanía pueda participar activamente en la discusión sobre las fuentes y usos de los recursos públicos. Así mismo, la información permite que los mismos ciudadanos puedan hacerle un seguimiento a la ejecución

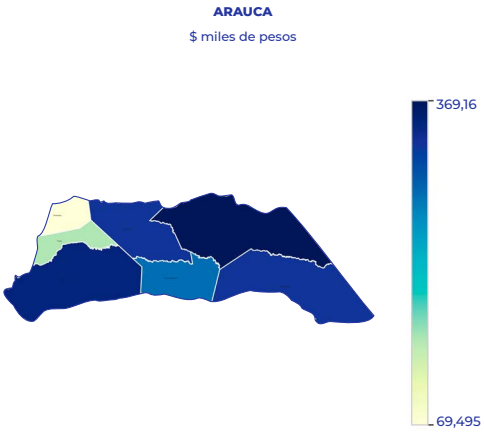
de los recursos. Con este informe esperamos que los ciudadanos no pierdan de vista la importancia relativa que tienen las regalías en la financiación de los proyectos de los municipios que habitan. Como complemento a este informe, ponemos a disposición de la ciudadanía la siguiente base de datos en donde podrán identificar los recursos per cápita asignados para su departamento y municipio. Esperamos que la información presentada ayude a una veeduría más efectiva respecto al usos de las regalías.

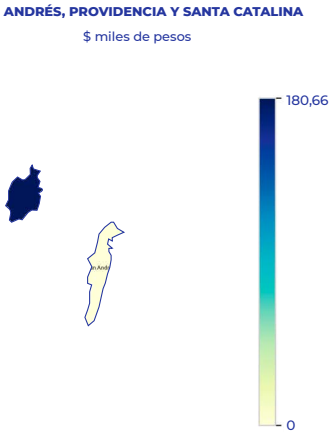
## — Anexo

### Regalías per cápita por departamento



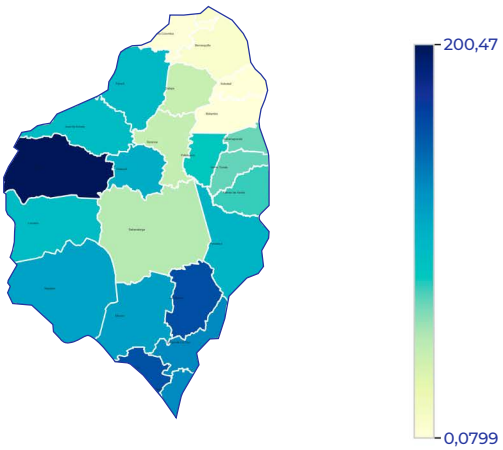



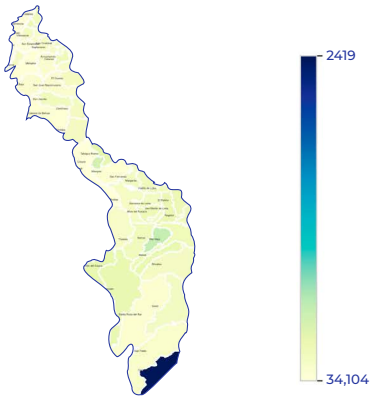
**ATLÁNTICO**

$ miles de pesos



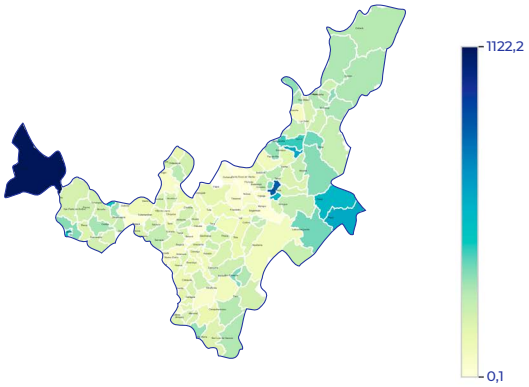

**BOLÍVAR**

$ miles de pesos



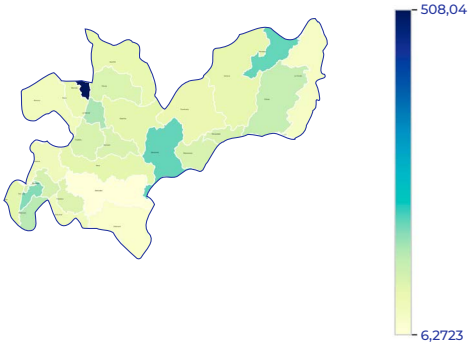

**BOYACÁ**

$ miles de pesos




**CALDAS**

$ miles de pesos

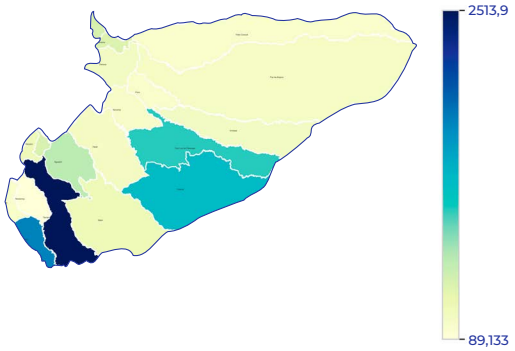



**CAQUETÁ**

$ miles de pesos

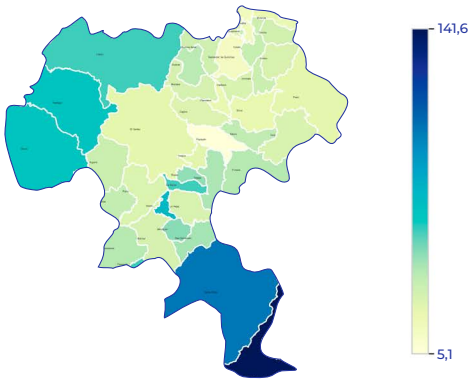
**CASANARE**

$ miles de pesos



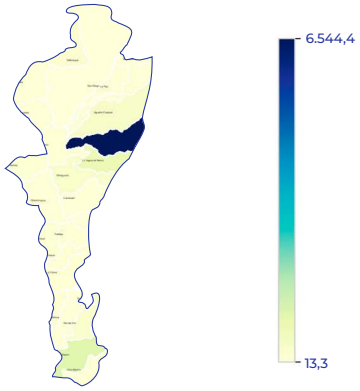
**CAUCA**

$ miles de pesos



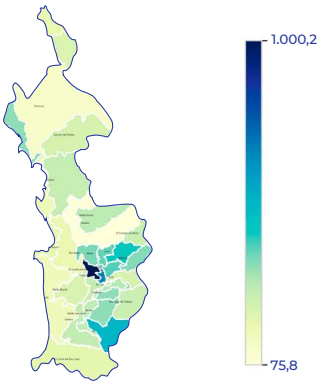

**CESAR**

$ miles de pesos



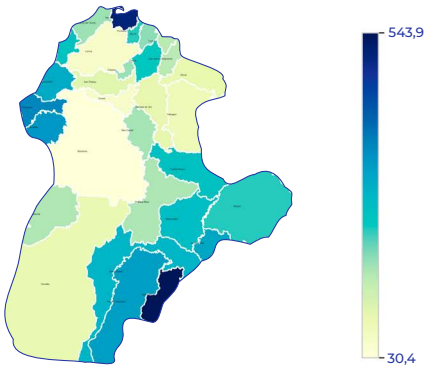

**CHOCÓ**

$ miles de pesos



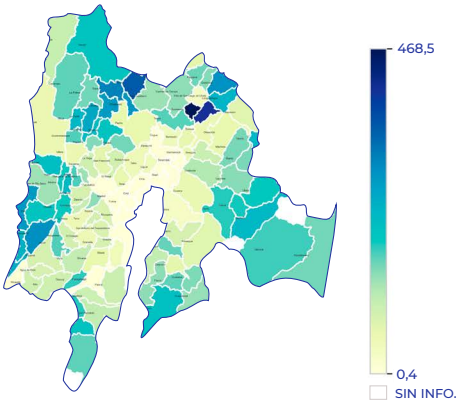

**CÓRDOBA**

$ miles de pesos



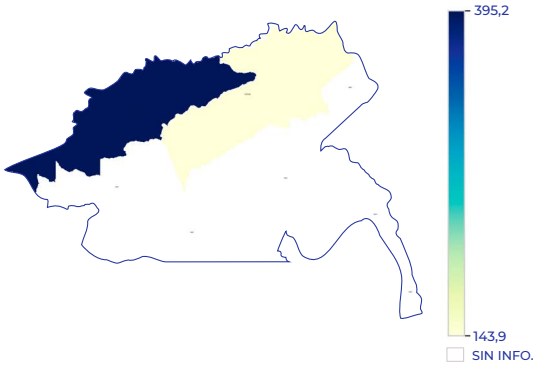

**CUNDINAMARCA**

$ miles de pesos



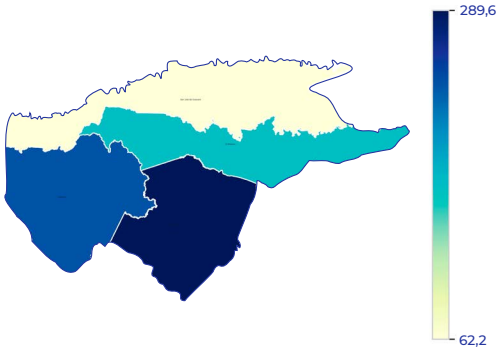

**GUAINÍA**

$ miles de pesos



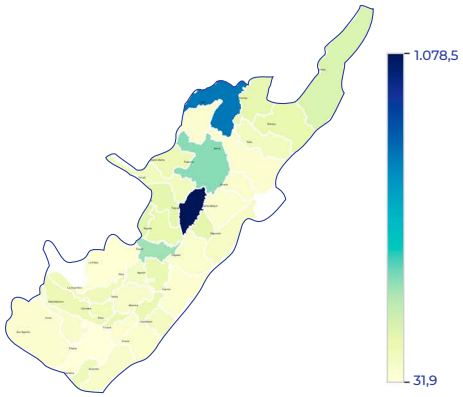
**GUAVIARE**

$ miles de pesos



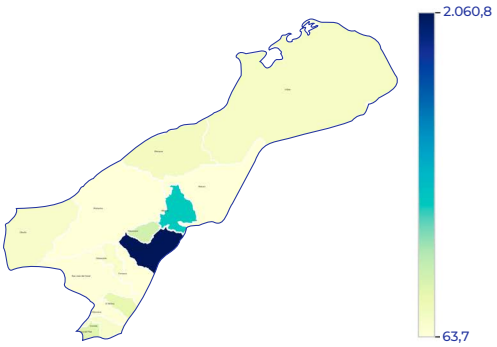

**HUILA**

$ miles de pesos



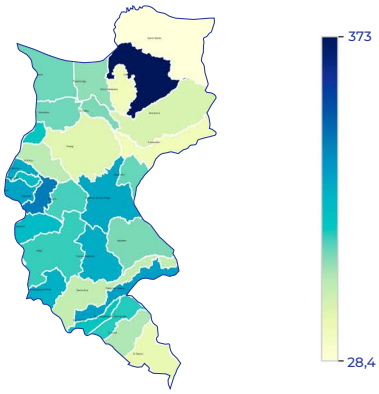

**LA GUAJIRA**

$ miles de pesos



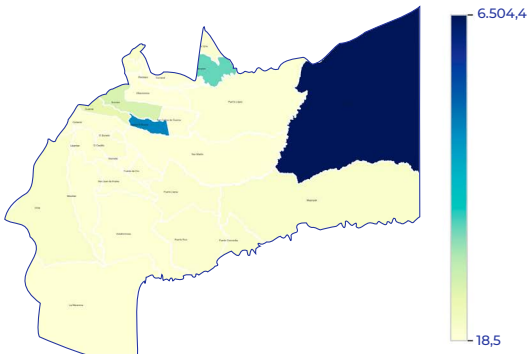

**LA MAGDALENA**

$ miles de pesos



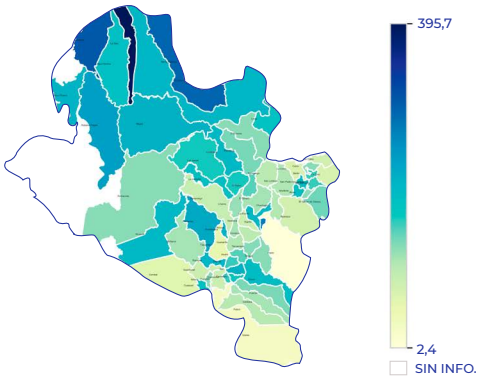

**META**

$ miles de pesos



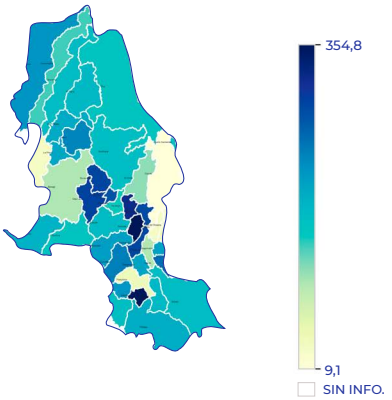

**NARIÑO**

$ miles de pesos



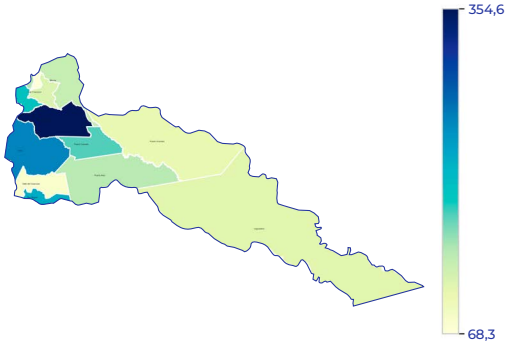
**NORTE DE SANTANDER**

$ miles de pesos



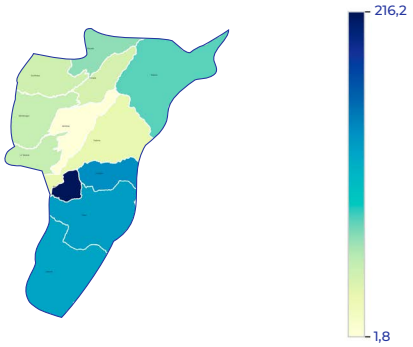

**PUTUMAYO**

$ miles de pesos



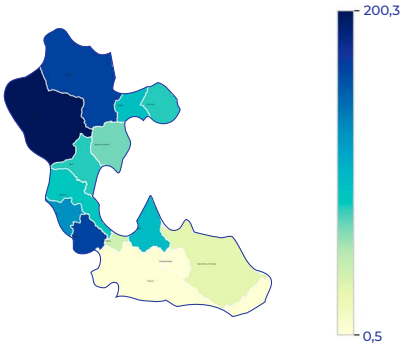

**QUINDÍO**

$ miles de pesos



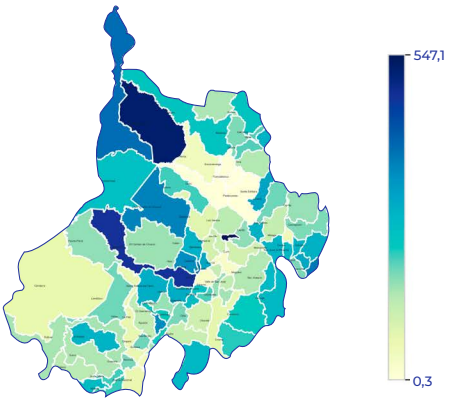

**RISARALDA**

$ miles de pesos



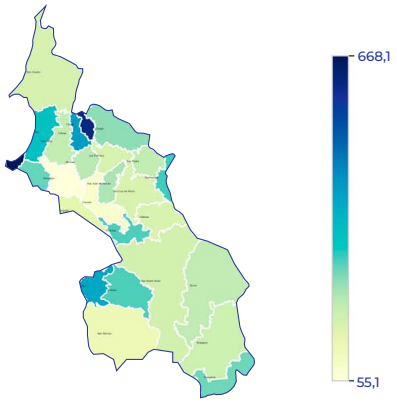

**SANTANDER**

$ miles de pesos



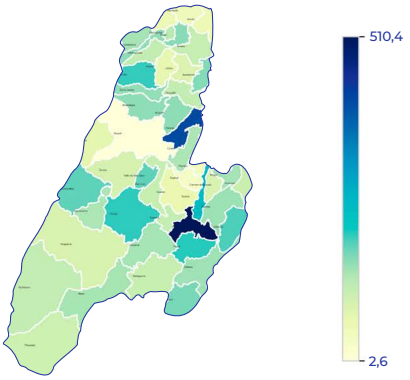

**SUCRE**

$ miles de pesos



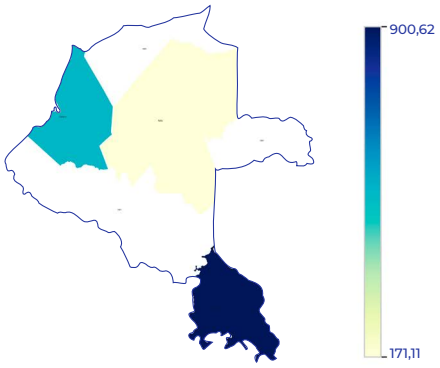
**TOLIMA**

$ miles de pesos



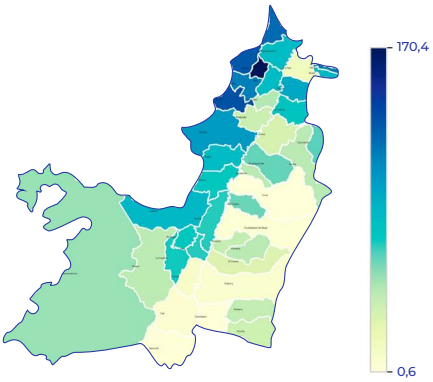

**VAUPÉS**

$ miles de pesos



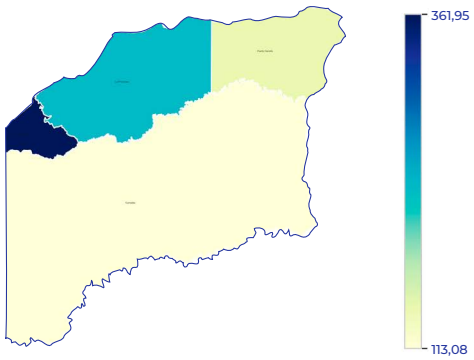

**VALLE DEL CAUCA**

$ miles de pesos



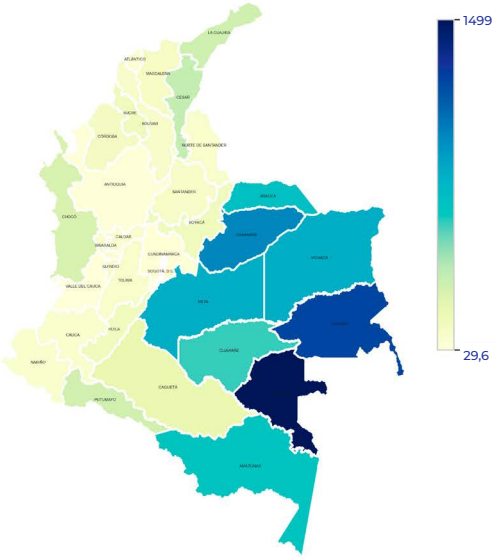

**VICHADA**

$ miles de pesos




**COLOMBIA POR DEPARTAMENTOS**

$ miles de pesos



El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

---

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.
**(CC BY - SA 4.0).**

Para ver una copia de esta licencia, visite:
» http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**
Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022).
Informe sobre el Presupuesto Bienal del Sistema General
de Regalías 2023 - 2024.
Recuperado de https://www.ofiscal.org/informes