Departamento del

TOLIMA

Foto: Aratinga de Wagler *Psittacara wagleri*

Perico mayormente verde con cola larga y puntiaguda. Busca un parche rojo aislado en la frente y hombros rojos. Sexos similares. Compara pericos similares como Mitred y Red-masked que muestran diferentes patrones de rojo en la cabeza. Se encuentra en pequeñas bandadas entre 800–3000 m, donde pueden ocurrir en bosques o en arboledas abiertas irregulares. Anida y duerme ens acantilados.

Fotografía: Adobe Stock **- Localización:** Finca Buenos Aires - Ebird Colombia

Viabilidad Fiscal Territorial 2021

Contenido

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES 3

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL 4
1. Sector Central 4
2. Sector Descentralizado 5

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL 6
1. Ingresos 6
2. Gastos 9
3. Deuda Pública 12

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO 14
1. Resultado Fiscal 14
2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable 15
3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo 17
4. Límites de Endeudamiento 18
5. Límites Gastos de Funcionamiento 20
6. Aportes al FONPET 22

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES 22
1. Estructura Financiera 22
2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales 23
3. Provisión del Pasivo Pensional 24
4. Situación Financiera del Sector Descentralizado 24
   4.1. Empresas y Establecimientos Públicos 24
   4.2. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos 28
5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08) 28
6. Pasivos Contingentes 29

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 30

BALANCE FINANCIERO DEPARTAMENTO DEL TOLIMA 32

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Tolima está conformado por 47 municipios y 88 resguardos indígenas; además 14 de sus municipios son ribereños del Río Magdalena.

A partir de la última información disponible en Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, en 2020 el PIB provisional del Departamento ascendió a $21.6 billones, se contrajo 4%. Los sectores más afectados fueron la explotación de minas y canteras con una reducción de 24%, construcción del 18% y el conjunto de comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida con una caída de 17%. Por su parte, los conglomerados de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y el de administración pública, defensa, seguridad social y demás servicios sociales, propiciaron la mayor generación de producción departamental con crecimientos de 15% y 4%, respectivamente. Los sectores mencionados ocuparon los primeros renglones productivos, en los cuales se concentró el 55% del PIB departamental.

La población proyectada por el DANE para 2021 fue de 1.343.898 habitantes, el 69% ubicada en las cabeceras municipales y el 31% en las zonas rurales.

En 2021 la tasa de desempleo fue 16,9%, aunque descendió 4,3 puntos respecto a 2020, siguió por encima de la tasa nacional. El comportamiento se explica, al parecer, por la mayor demanda de mano de obra en aquellos sectores con mayor recuperación, como comercio y turismo, según el Boletín Económico Regional del IV Trimestre 2021 del Banco de la República.

La inflación anual de la región en 2021 se ubicó en 5,79%[1], por encima de la nacional y 5,57 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2020. Los bienes y servicios con las mayores alzas fueron los alimentos y bebidas no alcohólicas (19,3%), educación (7,08%), bebidas alcohólicas y tabaco (6,04%) y transporte (5,38%).

Con base en la información generada por el DANE, al finalizar 2021 el nivel de pobreza monetaria en el Departamento bajo a 43%, aunque continuó siendo superior al promedio nacional (39,3%); la distribución del ingreso - coeficiente de Gini tendió a mantenerse, alrededor del 0,5, por debajo del nacional (0,52).

El análisis de brechas elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP[2] mostró que para 2018 el acceso al servicio público de acueducto fue del 85% y en alcantarillado del 74%, para 2019 en energía eléctrica rural del 91,6% y para 2020 en internet fue del 12,8%. En la vigencia 2020 se encontraban aseguradas al sistema de salud 1.284.700 personas, de ellas

1 Esta referencia del IPC corresponde a la ciudad de Ibagué, puesto que el DANE no mide la inflación para todos los municipios del Departamento.

2 Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP. Disponible en https://terridata.dnp.gov.co/#/ .

58,7% estaban afiliadas al régimen subsidiado; en educación obtuvo una cobertura neta total del 99,3%.

En 2020 el Departamento registró superávit fiscal y presupuestal, producto del rezago de la inversión. Los ingresos y gastos diferentes al SGR presentaron una variación negativa en términos reales y aunque obtuvo recursos de capital, siguió dependiendo de las transferencias de la Nación, las cuales fueron la mayor fuente de financiación del gasto público. Frente a las normas de responsabilidad fiscal cumplió con los límites para el sector central y la Asamblea y efectuó los aportes reglamentarios al FONPET. Continuó la reducción de la deuda pública, lo que permitió conservar su nivel de endeudamiento autónomo.

El Departamento contó con calificación de riesgo BBB+, emitida por BRC Standard & Poor's en septiembre de 2020.

El gran reto del Departamento es mejorar la planeación financiera, contener los gastos de funcionamiento, identificar y cubrir los riesgos financieros del sector descentralizado y de la red pública hospitalaria y continuar con la debida defensa judicial. Así mismo, la reactivación económica y la asistencia social es un aspecto fundamental, debido a la afectación por la crisis de la pandemia COVID-19, lo que impactó negativamente el desempeño de las tasas de desempleo y pobreza en la región.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

1. Sector Central

Al finalizar 2021, con base en el Decreto 1950 del 19 diciembre de 2019, la estructura de la administración departamental estaba conformada por el Despacho del Gobernador, las oficinas de Control interno y Control Disciplinario y 13 secretarias de despacho: General y Apoyo a la Gestión, Planeación y TICS, Hacienda, Administrativa, Interior, Educación y Cultura, Salud, Inclusión Social Poblacional, de la Mujer, Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria, Infraestructura y Hábitat, Desarrollo Económico, Ambiente y Gestión del Riesgo. Además, contaba con 2 Departamentos Administrativos: Tránsito y Transporte DATT y Asuntos Jurídicos.

La planta de personal reportada por el Departamento en el formulario de cargos y costos de la planta de personal a la Contraloría General de la República - CGR fue de 1.155 funcionarios. De acuerdo con el tipo de vinculación 1.058 personas eran de carrera administrativa, 79 de libre nombramiento y 18 de periodo; por nivel ocupacional 66% eran del nivel asistencial, 17% profesional, 9% técnico, 7% directivo y 1% asesor. El costo total de la planta ascendió a $28.739 millones, concentrando en el despacho y secretarias (65%), seguido de organismos de control (17%), secretaría de salud (15%) y de educación (3%).

Por otro lado, la planta docente del sector educación estuvo conformada por 7.965 personas, de la cuales 95% correspondió a docentes y el porcentaje restante a directivos docentes. El costo de la planta de este sector ascendió a $5.884 millones.

Según reporte a la CGR, el Departamento suscribió órdenes de prestación de servicios por $49.109 millones. Las OPS fueron financiadas en 90% por proyectos de inversión y en 10% por funcionamiento. La administración central fue la unidad ejecutora que más demandó la vinculación de personal a través de OPS.

2. Sector Descentralizado

El sector descentralizado (EDS) estaba conformado por 15 entidades: 8 Empresas Sociales del Estado - ESE, 2 Empresas Industriales y de Comercio del Estado – EICE, 2 empresas de servicios públicos y 3 establecimientos públicos. Así mismo, 8 de las EDS están vinculadas al sector salud, 2 a servicios públicos y saneamiento, 1 a licores, 1 a loterías y juegos de suerte y azar, 1 a cultura, 1 deporte y 1 a educación.

Tabla 1
Inventario de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	E.I.C.E.	LICORERAS
LOTERIA DEL TOLIMA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[3]

1. Ingresos

Ingresos diferentes del SGR

En 2021 el Departamento recaudó ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por $1.36 billones, que representaron el 95% del presupuesto definitivo y crecieron 11% real por encima de 2020, gracias principalmente al mejor desempeño de las transferencias y los recursos propios.

De su composición, el 56% correspondió a transferencias, 25% a ingresos propios y 20% a ingresos de capital; a su vez del total de recursos, 90% provino de recaudos del año y 10% correspondió a vigencias anteriores.

Tabla 2
Ingresos diferentes al Sistema General de Regalías
Valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Tributarios y no tributarios	258.358	336.812	23%	22%	25%
Transferencias	666.965	756.071	7%	58%	56%
Ingresos de capital	233.535	268.707	9%	20%	20%
Desembolsos del crédito	0	12.945	N/A	0%	1%
Recursos del Balance	68.109	134.031	86%	6%	10%
Otros*	165.426	121.730	-30%	14%	9%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.158.858**	**1.361.590**	**11%**	**100%**	**100%**

* Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR.
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Los ingresos tributarios mostraron signos de recuperación, incluso mejorando su recaudo frente al periodo pre-pandemia, destacándose la evolución de los impoconsumos, registro y anotación, sobretasa a la gasolina y estampillas.

3 Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Departamento en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2021. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del Departamento), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Contribuyeron en este desempeño las acciones y medidas implementadas por la Secretaría de Hacienda Departamental, encaminadas al incentivo de la cultura de pago y facilidades para la atención de contribuyentes, como, por ejemplo, agendamiento de citas, atención virtual, instalación de puntos móviles, y, por otro lado, la suscripción del convenio interadministrativo con la Federación Nacional de Departamentos - FND, con el fin de desarrollar estrategias anticontrabando y de evasión fiscal.

Adicionalmente, considerando la flexibilización de algunas de las medidas restrictivas en restaurantes y bares y eventos de asistencia masiva, entre otros, se reactivó el recaudo de los impuestos al consumo, particularmente de cigarrillos (23%), debido a que se potencializó a mayor escala el mercado de cigarrillos importados por parte de la compañía Philip Morris. Igualmente, el crecimiento del 19% de cerveza se dio por mayores niveles de ventas por parte de Bavaria S.A. y Cervecería del Valle S.A. Aunque no registró el mismo nivel de crecimiento de los demás impoconsumos, el comportamiento de licores también fue positivo, particularmente por el aumento en el consumo de productos extranjeros.

El avance de la sobretasa a la gasolina obedeció al mayor consumo por cuenta del retorno a la normalidad de la movilidad de vehículos automotores. Por su parte, el comportamiento de las estampillas se explica por el aumento de la contratación, una vez se retomaron los proyectos de inversión que fueron suspendidos a raíz de la pandemia y la aprobación del nuevo Plan de Desarrollo.

Gracias a la reactivación de las actividades de la Superintendencia de Notariado y Registro, el recaudo impuesto de registro logró avanzar 40% frente a 2020, favorecido también por el repunte del sector de la construcción en el Departamento.

El impuesto de vehículos cayó en términos reales, sin embargo, no fue tan drástica gracias a que el Departamento fortaleció la base de datos del impuesto, otorgó mayores plazos y descuentos por pronto pago a los contribuyentes.

El conjunto de otros impuestos se contrajo 7%, con mayor impacto en el degüello de ganado mayor por cuenta de la Liquidación del Fondo Ganadero del Tolima, que generó que el impuesto se redujera 42% real. Contuvo el rezago en este conjunto la evolución del impuesto de loterías foráneas (36%), por la reapertura del comercio en venta de billetes.

Los impoconsumos fueron las rentas más importantes durante la vigencia 2021, continuaron representando el 57% del total, seguidos por registro con 15%, vehículos con 12%, sobretasa a la gasolina con 7%, estampillas con 6% y otros impuestos con 3%.

Tabla 3
Ingresos Tributarios
Valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Impuestos al consumo	119.117	150.561	20%	57%	57%
Cerveza	79.195	99.520	19%	38%	37%
Licores	5.108	5.819	8%	2%	2%
Cigarrillos y tabaco	34.814	45.223	23%	17%	17%
Registro y anotación	26.416	39.059	40%	13%	15%
Vehículos automotores	31.295	32.676	-1%	15%	12%
Estampillas	10.614	15.994	43%	5%	6%
Sobretasa a la gasolina	13.426	18.724	32%	6%	7%
Otros impuestos	8.538	8.389	-7%	4%	3%
TOTAL	**209.407**	**265.402**	**20%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Los ingresos no tributarios variaron 38% real frente a 2020 y estuvieron representados en su mayoría (97%) por tasas, derechos, multas y sanciones. Su desempeño estuvo determinado por la incorporación de la nueva Tasa prodeporte y recreación, establecida por la Ley 2023 de 2020 y a la reapertura de los procesos de cobro coactivo de sanciones tributarias. Así mismo, se duplicó la participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores y alcoholes potables, dada la reactivación del sector.

Las transferencias estuvieron compuestas 84% por el Sistema General de Participaciones – SGP, cuyo recaudo varió negativamente 1% en términos reales. El porcentaje restante provino de entidades nacionales para el Programa de Alimentación Escolar – PAE, sobretasa al ACPM, e inversiones para educación, salud y vías. Se resaltó el crecimiento de 40% de la sobretasa al ACPM, debido a la aplicación del Decreto 678 de 2020, que cedió a los departamentos el otro 50% del recaudo, así como también los aportes de INVIAS por $40.431 millones, a través de la firma de convenios interadministrativos con la Administración.

El comportamiento de los ingresos de capital obedeció a desembolsos del crédito ($12.945 millones) y la expansión de los recursos del balance de vigencias anteriores, considerando que en la vigencia anterior se generó superávit por aproximadamente $131 mil millones. Caso contrario se registró con la cofinanciación, la cual se redujo 79% real y de 31% en el valor de retiros del FONPET para el pago de mesadas y bonos pensionales e inversiones en el sector salud.

La composición de las rentas de capital estuvo dada 50% por recursos del balance, 27% por desahorro FONPET, 11% por otros recursos de capital, 5% por desembolsos del crédito, 4% por cofinanciación y 3% por rendimientos financieros.

De acuerdo con la información presupuestal suministrada, el Departamento presupuestó recursos del SGR correspondiente a la bienalidad 2021-2022 por $215.370 millones[4]. El presupuesto del bienio estuvo representado 56% por recursos obtenidos a través de los fondos de compensación, desarrollo y ciencia tecnología e innovación y 44% por asignaciones directas.

Tabla 4
Presupuesto definitivo del Sistema General de Regalías
Valores en millones de $

Concepto	Bienalidad 2021-2022*	Composiciones
Ingresos Corrientes	215.370	100%
Funcionamiento del Sistema	36	0%
Asignaciones Directas	94.128	44%
Fondo y Asignaciones	121.206	56%
Ingresos de Capital	0	0%
Total Sistema General de Regalías	**215.370**	**100%**

* La información suministrada corresponde al año 2021
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

2. Gastos

Gastos diferentes del SGR

Al cierre de la vigencia 2021, el Departamento comprometió gastos con recursos diferentes al SGR por $1.32 billones, 92% del presupuesto definitivo y superiores 22% real respecto a 2020, debido a la reactivación de la inversión.

Así, la inversión recuperó participación en el total del gasto al concentrar el 87%, seguida 11% por funcionamiento y 2% por el servicio de la deuda.

Tabla 5
Compromisos del año sin SGR
Valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Funcionamiento	151.820	149.145	-7%	15%	11%
Inversión	854.804	1.155.279	28%	83%	87%
Servicio de la deuda	20.717	20.220	-8%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.027.342**	**1.324.645**	**22%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

4 El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capítulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR.

El gasto de funcionamiento del Departamento continuó en descenso, esta vez fue 8% en términos reales, particularmente por menores aportes al FONPET y la contención de los gastos de personal. No obstante, la adquisición de bienes y servicios repuntó 39%, por mayores compromisos en la adquisición de materiales y suministros, seguros de bienes e inmuebles y de vida, viáticos y gastos de viaje y mantenimiento y reparaciones.

Las transferencias concentraron la mayor participación de los gastos de funcionamiento con 76%, destinadas especialmente al pago de mesadas y cuotas partes pensionales, aportes a órganos de control y entidades descentralizadas (INDEPORTES y Universidad del Tolima, principalmente). Seguidas de las transferencias se ubicaron los gastos de personal con 18% y la adquisición de bienes y servicios con 6%.

Tabla 6
Gastos de Funcionamiento
Sin incluir Sectores de Educación y Salud

Valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Gastos de personal	23.461	23.941	-3%	17%	18%
Gastos generales	5.524	8.082	39%	4%	6%
Transferencias	105.900	98.962	-12%	79%	76%
TOTAL	**134.885**	**130.985**	**-8%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación y Salud, financiados con cuota de administración y rentas cedidas, acorde las normas vigentes, presentaron una ejecución de $18.160 millones, con una variación real de 2% respecto a 2020.

Durante 2021 la inversión se expandió 28% ascendiendo a $1.15 billones, explicado en mayor medida por el fortalecimiento del sector transporte con la construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías, avanzando en el rezago de la ejecución de proyectos presentado en el sector el año anterior.

Así mismo se presentaron avances en el conglomerado de otros sectores con mayores inversiones en servicios públicos con distribución de gas combustible, fortalecimiento institucional y del Fondo de Seguridad FONSET, proyectos productivos del sector agropecuario, promoción del desarrollo fomento de deporte y cultura. También se amplió la cobertura en educación y el programa de alimentación escolar.

Dinámica contraria se observó con la atención del déficit de inversión, ya que el Departamento en vigencias anteriores avanzó en el saneamiento de la deuda por concepto de prestación de servicios de salud (no PBS y atención PPNA).

El 73% de la inversión se orientó a gastos operativos en sectores sociales, con un crecimiento de 7% se concentraron en educación. La formación bruta de capital repuntó al multiplicarse 4,2 veces con relación a 2020; los sectores de transporte, otros sectores y educación fueron los más beneficiados.

Tabla 7

Gastos de Inversión por Sectores - Fuentes Diferentes al SGR

Valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Educación	637.266	686.631	2%	75%	59%
Salud	79.749	90.624	8%	9%	8%
Agua Potable	9.836	11.879	14%	1%	1%
Vivienda	2.421	7.376	188%	0%	1%
Vías	25.262	173.372	550%	3%	15%
Otros Sectores	56.220	164.113	176%	7%	14%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	44.051	21.284	-54%	5%	2%
TOTAL	**854.804**	**1.155.279**	**28%**	**100%**	**100%**

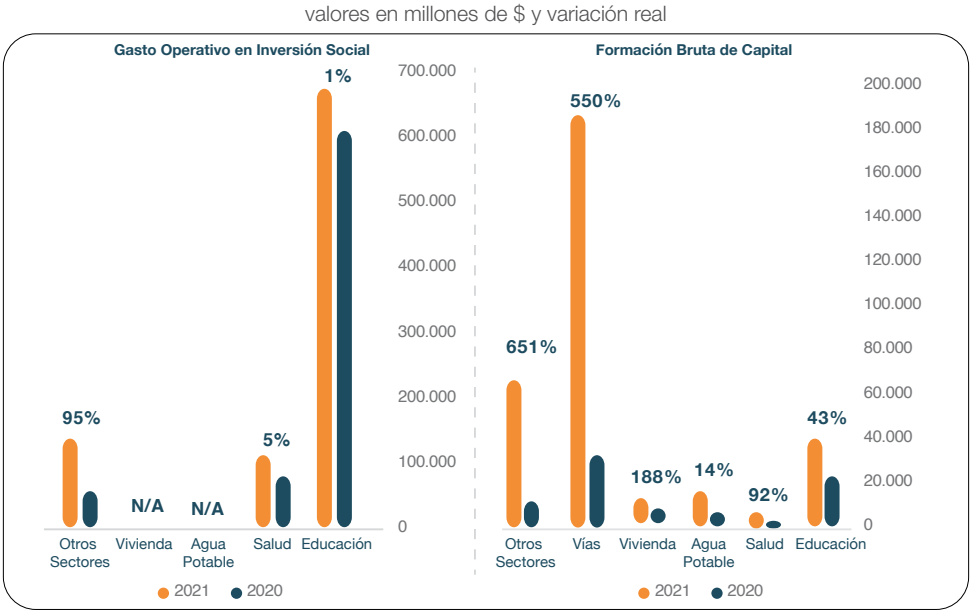
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El 59% de la inversión se concentró en educación, seguida 15% en infraestructura vial, 15% en otros sectores, 8% en salud, 2% en atención del déficit fiscal y 1% en agua potable y vivienda, cada uno. Las fuentes con que se financió la inversión correspondieron 55% al Sistema General de Participaciones, 32% a otros recursos de destinación específica y 13% a ingresos corrientes de libre destinación.

Gráfico 1

Gastos de Inversión diferentes al SGR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Adicionalmente, con cargo a recursos del SGR, el Departamento reportó compromisos de gasto en el bienio 2021-2022 por $115.216 millones. Los gastos ejecutados con esta fuente se destinaron 95% en inversión y 5% al servicio de la deuda.

Tabla 8
Compromisos Presupuestales con Recursos del SGR
valores en millones de $

Concepto	Bienalidad 2021-2022*	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	29	0%
Gastos de Inversión	109.547	95%
Servicio de la Deuda	5.639	5%
Intereses y Comisiones	147	0%
Amortizaciones	5.492	5%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**115.216**	**100%**

* La información suministrada corresponde al año 2021.
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

3. Deuda Pública

En 2021, el servicio de la deuda financiada con recursos diferentes al SGR sumó $20.220 millones, de los cuales por amortizaciones fueron $3.466 millones y por intereses $72 millones, cancelando en su totalidad el saldo existente al cierre de 2021. No obstante, en 2021 obtuvo desembolsos del crédito por $12.945 millones.

Durante 2021 se suscribieron 4 créditos por valor de $116.000 millones, destinados a infraestructura vial y compra de maquinaria amarilla, operaciones que se realizaron con los bancos Occidente, Popular y Davivienda (esta última entidad realizó el desembolsó de los $12.945 millones con los que cerró el saldo al final del año).

De acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, con cargo al servicio de la deuda se registró el pago de $13.952 millones por bonos y cuotas partes de bono pensional.

Cabe resaltar que mediante la Ordenanza No 012 de 2019, el Departamento creó el Fondo de Contingencias, atendiendo lo ordenado por la Ley 1955 de 2019. Conforme la información presupuestal certificada, durante 2021 la Entidad provisionó $2.730 millones.

Por otro lado, con cago a recursos del SGR, en 2021 se pagaron $5.492 millones por amortizaciones y $147 millones por intereses.

Con las amortizaciones efectuadas, tanto con recursos del SGR y diferentes a este, el Departamento culminó el perfil de los créditos reestructurados en la vigencia 2013, de esta forma el saldo de la deuda pública al cierre de 2021 fue de $12.945 millones[5].

Tabla 9
Saldo y Composición de la Deuda Pública

valores en millones de $

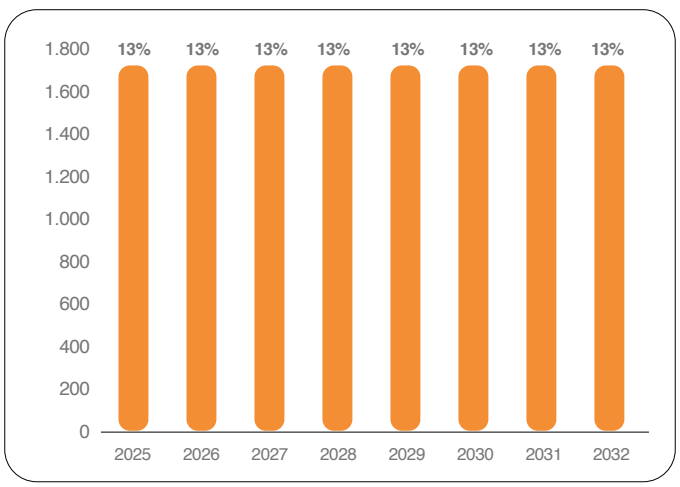
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	Moneda	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2020	2021	2021			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	8.962	12.945	100%	PESOS	IBR	-1,2%
Total Deuda Interna	**8.962**	**12.945**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**8.962**	**12.945**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El perfil de amortizaciones de la deuda pública advierte que el pago termina en 2032 y cuenta con 2 años de gracia a capital, con una concentración anual de 13%. El costo promedio de la deuda es de IBR menos 1,2%.

La última calificación de riesgo para el Departamento fue A-, emitida por BRC Standard & Poor's en noviembre de 2021.

Gráfico 2
Perfil de Vencimientos de Amortizaciones



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

5 Teniendo en cuenta que el saldo reportado al cierre de la vigencia 2020 fue de $8.962 millones y que las amortizaciones efectuadas durante 2021 sumaron $8.958 millones, la Dirección Financiera de Contabilidad del Departamento aclaró que se efectuó un ajuste al tramo 3 de la deuda por la diferencia, es decir, $4 millones, sin embargo, la categoría FUT – deuda pública no permite detallar este tipo de particularidad. Así mismo, esta situación fue reportada en el sistema SEUD del MHCP.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2021[6] ($1.21 billones) resultaron inferiores a los compromisos de gasto[7] ($1.32 billones), así el Departamento cerró con déficit fiscal de $106.565 millones. La reactivación de la formación bruta de capital generó un resultado negativo en la cuenta de capital, no obstante, el incremento de los ingresos corrientes y la estabilización de los gastos corrientes en sectores sociales e intereses de deuda contuvieron parte del balance fiscal.

Teniendo en cuenta que la Entidad Territorial incrementó su endeudamiento neto con el sistema financiero en $9.479 millones[8] e incorporó en su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores por $134.031 millones, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $36.945 millones, lo que indica una mejor optimización del uso de los recursos en comparación con la vigencia anterior, donde, por causa y en parte de las restricciones de la pandemia covid-19 y el diseño del Plan de Desarrollo, la inversión estuvo rezagada.

Tabla 10
Resultado Fiscal de la Vigencia
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2020	2021
Resultado balance corriente	18.988	89.290
Resultado balance de capital	50.838	-195.855
Déficit o superávit fiscal	69.827	-106.565
Financiamiento	61.689	143.511
Endeudamiento neto	-6.419	9.479
Recursos del balance	68.109	134.031
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**131.516**	**36.945**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR, se observa que al culminar 2021, los ingresos incorporados al SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en $100.154 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. Adicionalmente, se observa un nivel de ejecución de los recursos del SGR del 53%.

6 Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, venta de activos, ni desembolsos de crédito.

7 Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2021. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020, ejecutados durante 2021, ni las amortizaciones de deuda 2021.

8 Durante 2021 el Departamento amortizó con recursos distintos del SGR $3.466 millones, cancelando en su totalidad el saldo existente al finalizar 2020, pero nuevamente se endeudó en $12.945 millones.

Tabla 11
Resultado del SGR
valores en millones de $

Concepto	Bienalidad 2021/2022*
Total Presupuesto Definitivo SGR	215.370
Total Compromisos SGR	115.216
RESULTADO SGR	**100.154**
Compromisos/Presupuesto definitivo	53%

* La información suministrada corresponde al año 2021.
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del Departamento del Tolima, con corte a diciembre 31 de 2021 mostró activos totales de $2.7 billones, los cuales crecieron 19% en términos reales con relación a la vigencia anterior, debido principalmente a ajustes en la depreciación de bienes de uso público, correspondiente al inventario de la red de carreteras del Departamento. El 41% estuvo representado por otros activos (gran parte a reserva actuarial disponible en FONPET), 33% por bienes de uso y beneficio público y por propiedad, planta y equipo, 16% por cuentas por cobrar y 10% por efectivo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata, crecieron 11% y presentaron un saldo de $647.564 millones, equivalentes al 24% del total de los activos.

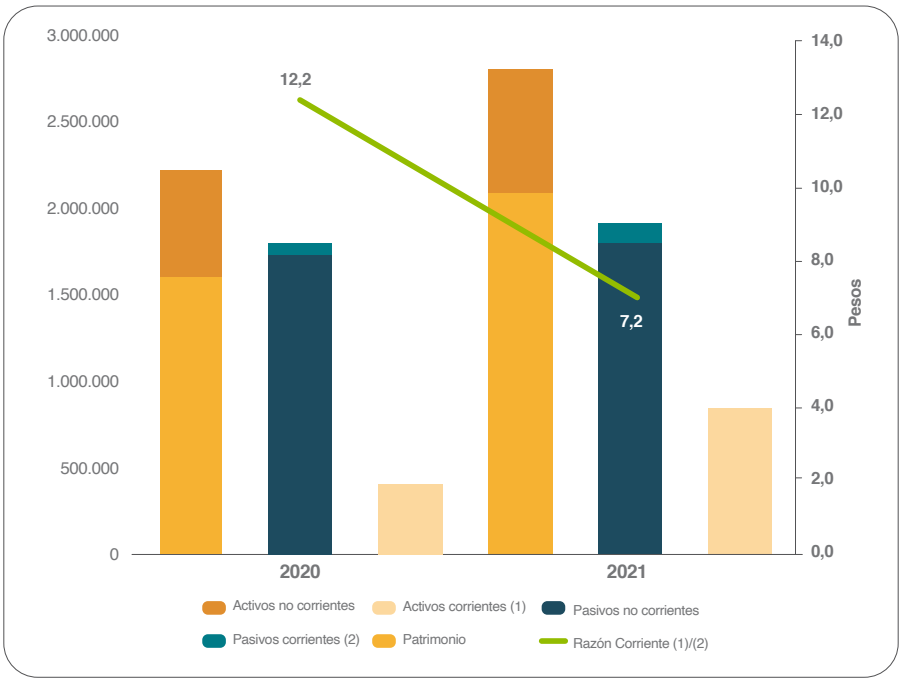
Los pasivos totales sumaron $1.91 billones y crecieron 4% real. El 90% estuvo representado por beneficios a empleados, 5% por provisiones, 2% por cuentas por pagar, 2% otros pasivos y 1% por préstamos por pagar. En su comportamiento se destacó el ascenso de la deuda pública, el incremento del cálculo actuarial y cuotas partes y menores provisiones en demandas y servicios de salud.

El 5% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual se duplicó con relación a 2020, debido, entre otros, a mayores reconocimientos laborales por concepto de vacaciones y la incorporación de recursos y depósitos recibidos en administración y garantía por la Gobernación del Tolima por parte del INVIAS.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[9] continuó en ascenso, en 2021 se estimó en $205.589 millones. Se concentró principalmente en cuotas partes pensionales exigibles y obligaciones por prestación de servicios de salud.

9 El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Gráfico 3
Balance Contable



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación.

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes descendió de nuevo al calcularse en $7,2 de activos por cada peso de pasivo, sin embargo, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

En resumen, al cierre de 2021 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, continuó siendo favorable, ya que sus activos crecieron por encima de los pasivos, las cuentas por pagar se contrajeron, y, si bien, disminuyó su razón corriente, fueron conservadores los márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento, sin embargo, se recomienda continuar con el saneamiento y depuración de los saldos contables.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo[10]

El análisis de liquidez y solvencia muestra que al finalizar la vigencia 2021[11] el Departamento contó con disponibilidades por $264.795 millones, provisionados en caja, bancos y encargos fiduciarios. El 54% de los recursos disponibles fueron de destinación específica, 36% ingresos de libre destinación y 10% recursos del Sistema General de Participaciones - SGP.

Sobre las disponibilidades recayeron obligaciones por $240.666 millones, compuestas 91% por reservas presupuestales, 7% por otras exigibilidades y 2% por recursos de terceros.

Tabla 12
Indicador de Solvencia a Corto Plazo
valores en millones de $

Concepto	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	95.464	81.032	14.432
De destinación específica	169.331	159.634	9.697
SGP	27.656	15.311	12.345
SGP Educación	14.444	5.782	8.662
SGP Salud	12.544	8.801	3.743
SGP Agua potable	4	0	4
SGP Asignaciones especiales	664	728	-64
Recursos del crédito	3.122	68.293	-65.171
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	138.554	76.030	62.524
TOTAL	**264.795**	**240.666**	**24.129**

(1) Corresponden a saldos en cajas y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.
(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

La liquidez neta generada al cierre 2021 sumó $24.129 millones, sin embargo, se observó que se constituyeron reservas presupuestales a cargo de recursos del crédito que quedaron contratados

10 El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales. Este cálculo no incluye recursos del SGR.

11 El análisis estima un indicador de solvencia de corto plazo, elaborado a partir de la información reportada en el formulario de Cierre Fiscal FUT. Por ser una estimación de corto plazo, no se consideran las reservas con que cuenta el Departamento para la atención de pasivo pensional, constituidas en patrimonios autónomos y encargos fiduciarios diferentes del FONPET, que sumaron $8.976 millones.

y no desembolsados de acuerdo con la programación de pago de los gastos[12], y de alimentación escolar, estos últimos demandan la respectiva revisión de su respaldo en caja.

4. Límites de Endeudamiento

Frente a la capacidad de endeudamiento de la Entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan de manera indicativa los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2021. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- **Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estas (antiguo y nuevo SGR).**

- **El saldo de la deuda al cierre de 2021 garantizada con recursos distintos al SGR sumó $12.945 millones. El Departamento ya no cuenta con deuda pública respaldada con recursos del SGR.**

- **No se proyectó pago de amortizaciones de la deuda vigente con recursos distintos del SGR por tener periodo de gracia el saldo actual, y el pago de intereses estimados por el Departamento[13] para la vigencia 2022 ascienden a $467 millones.**

---

12 Al respecto el Departamento aclaró lo siguiente:

"En cuanto a la constitución de reservas presupuestales con cargo a la fuente recursos del crédito, esta se dio en cumplimiento a lo establecido en el artículo 82 de la ordenanza 025 de 2008 (Estatuto de Presupuesto Departamental) que a la letra dice "una vez la Asamblea Departamental haya autorizado la celebración del contrato de empréstito, el Consejo Superior de Política Fiscal del Tolima CONFISTOL podrá autorizar compromisos u obligaciones, con cargo a los recursos del crédito autorizado, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos" (Negrilla fuera de texto), situación que igualmente contempla el articulo 73 del Decreto Ley 111 de 1996. (Anexo articulo 82 de ordenanza 025)

Es importante resaltar, que con el fin de evitar pago de intereses sobre recursos del crédito desembolsados sin que existan órdenes de pago a cancelar a los diferentes contratistas, el Departamento solo produce los desembolsos una vez se haya recibido el bien o el servicio.

La constitución de reservas presupuestales con cargo a la fuente Alimentación Escolar, se efectuó con base en el documento de distribución que para la vigencia 2021 ascendió a $36,380 millones de pesos."

13 Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1 de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

- **Compromisos de gasto para 2022 adquiridos mediante vigencias futuras por $15.844 millones[14].**

- **Conforme lo informado por el Departamento, durante 2022 se van a suscribir contratos de empréstito, ya que mediante ordenanzas 0006 de 2020 y 0035 de 2021, la Honorable Asamblea Departamental autorizó contratar la suma de $180.000 millones, por lo que quedaron por contratar en la vigencia 2022 la suma de $64.000 millones. Así mismo, se tiene proyectado solicitar los desembolsos correspondientes a los saldos de los recursos que aún no han sido desembolsados de los contratos de empréstito suscritos en el 2021, los cuales, de acuerdo con la información reportada ascienden a $103.055 millones.**

Por lo anterior, para la vigencia 2022 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 40%.

Una estimación más realista de la capacidad de pago sugiere un incremento del indicador de sostenibilidad. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la Entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos propios y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2021 tenía más de un año de causación[15].

14 Este supuesto se fundamenta en lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011.

15 Como se indicó en el capítulo IV numeral 2 el pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 13
Capacidad de Endeudamiento

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	445.983	283.083
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	461.827	298.927
1.2 Vigencias futuras	15.844	15.844
2. Gastos de funcionamiento	79.257	76.800
3. Gastos recurrentes		58.473
4. Ahorro operacional (1-2-3)	366.726	147.810
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	180.000	385.589
5.1 Total saldo de la deuda	12.945	12.945
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		205.589
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	167.055	167.055
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	467	467
6.1 Total de intereses de la deuda	467	467
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	40%	136%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El balance primario resultó positivo en $27.538 millones. Con este balance la deuda pública sería sostenible, pues el ahorro cubriría 59 veces el valor del servicio de la deuda (intereses) proyectado para 2022.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Considerando que el Departamento de Tolima se clasificó en segunda categoría para la vigencia 2021, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 617 de 2000, la Entidad Territorial debía mantener su nivel de gasto de funcionamiento en máximo el 60% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación y dado que logró un nivel del 24%, se concluye que cumplió con dicho límite en 2021.

Tabla 14
Indicadores de Ley 617/2000 – Sector Central

Concepto	2020	2021	Variación Real 2021/2020
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	143.908	205.453	35%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	46.107	49.406	1%
3. Relación GF/ICLD	32%	24%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	-28%	-36%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.
2/ Excluye aportes FONPET, Asamble, Contraloría, bonos pensionales e indemnización de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

En comparación con 2020, se destacó la estabilización del gasto de funcionamiento y la expansión de los ingresos corrientes de libre destinación, gracias al fortalecimiento tributario y flexibilización de medidas restrictivas de mitigación de la pandemia.

Por su parte, en los gastos de la Asamblea se observó que, tanto la remuneración de diputados como el aporte adicional para gastos generales (60% de la remuneración diputados), se ajustaron al límite legal.

Tabla 15
Sección de Asamblea
valores en millones de $

Concepto	2020	2021
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.120	6.334
Remuneración diputados	2.633	2.726
Gastos diferentes a la remuneración	1.580	1.633
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.906	1.976
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.633	2.726
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.580	1.635
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.936	2.003
Diferencia remuneración diputados	0	0
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	0	-2

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Con relación a los gastos comprometidos por la Contraloría departamental, se observó igualmente que cumplieron el límite legal. Los gastos tendieron a ser conservadores en términos reales.

Tabla 16
Sección de Contraloría
valores en millones de $

Concepto	2020	2021
Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.986	7.390
Limite establecidos por la Ley 617 [1/]	6.166	7.886
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	820	-496

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art. 2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

6. Aportes al FONPET

De acuerdo con lo reportado por la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento no accedió a la reducción de aportes en aplicación del Modelo de Administración Financiera MAF para la vigencia 2021; por tanto, debía realizar el 100% de los aportes al FONPET; sin embargo, en aplicación del artículo 1° del Decreto 678 de 2020, la Gobernación notificó la reorientación de rentas por $24.494 millones con cargo a los aportes del FONPET, así, para 2021 debió realizar aportes por $701 millones.

La ejecución presupuestal reportada evidencia que el Departamento reflejó $742 millones de compromisos por aportes al FONPET para la vigencia 2021.

Tabla 17
Transferencias al FONPET
valores en millones de $

Concepto	2020	2021
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	12.429	742
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5-2.6) 1/	11.144	701
2.1. 10% de ICLD	13.898	17.462
2.2. 20% de registro	5.230	7.734
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
3. Diferencia	1.285	40

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

En 2021, favoreció en la estructura financiera de la Entidad Territorial el desempeño tributario, que le permitió disminuir la dependencia de las transferencias de la Nación y contar con un

mayor margen de autonomía para la financiación de su Plan de Desarrollo y los respectivos proyectos estratégicos de inversión.

El cumplimiento y gestión de la deuda pública ha permitido que el Departamento mejore en las calificaciones de riesgo de corto y largo plazo y conserve su capacidad legal de endeudamiento. En 2021 la firma BRC subió la calificación de largo plazo en A-, por el desempeño financiero registrado.

Es positivo que el Departamento haya dado cumplimiento a los límites de gasto en los órganos de control, los cuales han superado en varias ocasiones estos límites.

Se requieren acciones para contrarrestar el crecimiento de los pasivos no financieros de vigencias anteriores, lo cual podría exponer al Departamento a un riesgo financiero y a un eventual riesgo de judicialización.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2020 para completar su proceso de ejecución en 2021 por $63.162 millones, aunque en menor proporción frente a 2020. El Departamento ejecutó $51.417 millones, correspondiente al 81% de las reservas constituidas.

Tabla 18
Resultado Ejecución de Reservas Presupuestales
valores en millones de $

Concepto	2020	2021
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	88.084	63.162
(-) Ejecutadas por funcionamiento	3.585	4.404
(-) Ejecutadas por inversión	59.683	47.013
Resultado Ejecución de Reservas	**24.816**	**11.745**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

La información reportada en la categoría de Cierre Fiscal del FUT evidencia el registro de reservas presupuestales de 2021 para ejecutarse en la vigencia 2022 por $218.916 millones.

De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 200 y el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Con base en la información suministrada por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social – DRESS el cubrimiento del pasivo pensional es del 55,1%. La DRESS indicó que el cubrimiento del pasivo pensional corresponde a los aportes realizados hasta el 31 de diciembre de 2021 y el saldo del pasivo pensional con corte al 31 de diciembre de 2020.

Sin perjuicio de lo anterior, el Departamento certificó que el nivel de cumplimiento ascendió a 56,29% con corte a diciembre de 2021[16].

De acuerdo con la información contable, a 31 de diciembre de 2021 el cálculo actuarial por concepto de pensiones y cuotas partes se contabilizó por $1.57 billones. La reserva correspondiente al Plan de Activos para Beneficios a Empleados y Posempleo sumó $882.791 millones.

Es pertinente continuar con la actualización de la información de los estados contables, con base en la normatividad y los instructivos emitidos por la Contaduría General de la Nación y en la información del cálculo actuarial suministrada en PASIVOCOL por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DRESS.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

4.1. Empresas y Establecimientos Públicos

El análisis del sector descentralizado se efectuó con base en el reporte realizado en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario - CUIPO. Con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, se excluye el SGR, tanto en ingresos como en gastos. Para los indicadores contables se tienen en cuenta cifras de la Contaduría General de la Nación - CGN.

Las entidades descentralizadas - EDS obtuvieron ingresos distintos al SGR en 2021 por $791.382 millones, monto equivalente al 72% de los ingresos totales contabilizados por la Administración Central. Por tipo de entidad, los ingresos obtenidos por las empresas representaron el 44% del total, y por los establecimientos públicos y otros el 28%. Las entidades de mayor tamaño fueron la Universidad del Tolima y las Empresas Sociales del Estado – ESE, que registraron ingresos como proporción de los ingresos corrientes de la Administración Central en promedio del 25% y 5%, respectivamente.

Al cierre de 2021, el sector descentralizado del Departamento cambió la tendencia deficitaria obtenida en los últimos años, cerrando con superávit de $125.388 millones, en especial por parte de los establecimientos públicos. Cinco EDS generaron déficit total por $26.079 millones,

16 Consulta efectuada por el Departamento el 27 de mayo de 2022 en el aplicativo PASIVOCOL, disponible en https://www.minhacienda.gov.co/FONPET_ENTES/consultapasivospensector

siendo la Empresa Generadora del Tolima y las ESE Federico Lleras Acosta de Ibagué, Regional del Líbano, La Candelaria de Purificación y San Juan de Dios de Honda, las cuales, a su vez, repitieron esta situación deficitaria de forma recurrente por tres vigencias consecutivas.

Compensaron el balance negativo los superávits de las demás entidades, que sumaron en conjunto $151.466 millones, concentrado en la Universidad del Tolima, gracias a los mayores aportes efectuados por el Ministerio de Educación Nacional – MEN, como política pública en el marco de la pandemia covid-19.

Tabla 19

Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	2019	2020	2021	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	1.468	2.246	1.456	0%
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	2.713	3.139	6.834	2%
LOTERIA DEL TOLIMA	579	326	1.160	2%
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	-753	-312	-341	0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	-3.190	-1.412	506	1%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	-5.071	-5.817	873	3%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	202	728	1.782	1%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	-4.390	-21.419	-6.224	19%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	-8.551	-9.880	-9.365	5%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	-6.510	-3.361	6.538	6%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	-2.043	-3.527	-4.678	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	-5.010	-4.856	-5.471	3%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-30.557**	**-44.144**	**-6.931**	**44%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	3.450	626	1.752	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	-5.898	7.618	3.685	3%
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	-5.290	-9	126.882	25%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-7.738**	**8.234**	**132.319**	**28%**
TOTAL GENERAL	**-38.296**	**-35.909**	**125.388**	**72%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda.

Adicionalmente, se encontró que en 2021 el 30% de los ingresos totales de las EDS se originó en transferencias y/o aportes del Departamento. El nivel de dependencia fiscal de los establecimientos públicos fue del 71%, mientras que el de las empresas 4,5%. Los establecimientos públicos y otros exhibieron porcentajes de dependencia fiscal por encima del 67%, por su parte, en las empresas se destacó la ESE Hospital Reina Sofía de Lérida, con una dependencia del 27%.

Tabla 20
Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	0,0%	0,0%
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	0,0%	0,0%
LOTERIA DEL TOLIMA	0,0%	0,0%
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	27,4%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	2,5%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	6,8%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	6,7%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	1,9%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**4,5%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	80,6%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	99,8%	0,0%
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	67,3%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**70,7%**	
TOTAL GENERAL	**30,4%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda.

En relación con el endeudamiento público, al finalizar 2021 ninguna entidad del sector descentralizado reportó empréstitos, como tampoco contaron con calificación de riesgo vigente.

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2021 las entidades descentralizadas contaban, en promedio, con $1,3 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo. Las entidades donde se evidenciaron problemas de liquidez fueron la Empresa Generadora del Tolima y 6 de las 8 ESE.

Los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra se redujeron con relación a 2020, al totalizar $102.813 millones, cifra equivalente al 14% del total de ingresos del sector descentralizado. Las entidades donde se concentró la mayoría de las contingencias fueron las ESE, en especial el Hospital Federico Lleras. De otra parte, llama la atención que cuatro de las entidades no reportaron pasivos contingentes.

Tabla 21

Indicadores Contables de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	1,6	0,9	6.309	1%	-3%
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	2,1	0,4	0	2%	6%
LOTERIA DEL TOLIMA	1,0	0,8	0	18%	89%
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	0,2	0,6	0	2%	-3%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	0,0	0,3	1.039	43%	17%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	0,1	0,5	19.070	8%	14%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	2,9	0,0	85	12%	20%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	0,3	0,2	39.750	7%	10%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	0,1	0,3	5.101	24%	15%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	1,0	0,1	13.594	10%	24%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	0,2	0,3	2.040	11%	8%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	0,1	0,3	15.163	22%	16%
SUB TOTAL EMPRESAS			**102.151**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	2,0	0,1	100	18%	-1261%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	5,8	0,2	562	6%	N.D.
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	1,7	0,1	0	3%	-141%
TOTAL GENERAL			**102.813**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF.

Respecto al cálculo del indicador de rentabilidad ROE[17], el sector descentralizado mostró indicadores positivos, los más destacados fueron el Conservatorio y las ESE Reina Sofía de

17 El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Lérida, Regional del Líbano y San Juan de Dios de Honda. Con relación al margen EBITDA[18], se observó que las entidades que mostraron mejores niveles de eficiencia en la generación de ingresos fueron las empresas, particularmente la Lotería del Tolima y las ESE Granja Integral de Lérida y San Rafael de Espinal; preocupa los márgenes de los establecimientos públicos, a pesar de su situación superavitaria.

4.2. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Según lo informado por la Secretaría de Salud del Tolima, el Ministerio de Salud y Protección Social con la Resolución 1342 de 2019 categorizó 7 hospitales del primer nivel así: en riesgo alto las ESE San Antonio de Ambalema, Carmen de Apicalá de Apicalá, Fátima de Flandes y San Vicente de Paul de Prado; y en riesgo medio los hospitales Sumapaz de Icononzo, San Sebastián de Piedras y Santa Barbara de Venadillo.

En la actualidad los siete hospitales han adoptado Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, los cuales se encuentran en proceso de viabilización por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El único hospital del Departamento que se encuentra con Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado es el hospital San José del Municipio de Ortega.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

Sector Educación

El Departamento de Tolima fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2020, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no fue priorizado en 2021 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control del SGP definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo no reportó para el Departamento de Tolima riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: prestación de servicios, salud pública y fondo local de salud, razón por la cual, no fue priorizado

18 Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones.

El Departamento del Tolima adelantó dos Fases en el marco de la Ley de Punto Final, para la cual reportó una deuda consolidada de $85.390 millones, aportó recursos por $17.112 millones y la Nación cofinanció $68.277 millones.

6. Pasivos Contingentes[19]

Al finalizar la vigencia 2021, el Departamento informó de la existencia de 1.632 procesos activos con pretensiones por $300.382 millones. Del número y tipo de proceso el 70% correspondió a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, 11% a acciones de reparación directa, 8% a acciones populares, 7% a otros procesos, 3% a ordinarios laborales y 1% a acciones contractuales.

Tabla 22
Procesos Judiciales por Tipo de Proceso
valores en millones de $

Tipo De Proceso	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Acción de Grupo	2	2	3.115	3.115	1%	1%
Acción de Cumplimiento	2	2	1	1	0%	0%
Acción Popular	139	127	5.458	1.206	2%	0%
Acción de Tutela	470	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	6	5	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1.324	1.140	66.931	43.573	21%	15%
Acción Contractual	10	10	10.278	10.278	3%	3%
Acción de Reparación Directa	165	174	112.117	109.904	35%	37%
Ejecutivo Singular	1	5	325	2.004	0%	1%
Ordinario Laboral	38	57	3.286	4.672	1%	2%
Administrativo de Cobro Coactivo	7	7	999	999	0%	0%
Otros	80	103	119.336	124.631	37%	41%
TOTAL	**2.244**	**1.632**	**321.847**	**300.382**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad.

19 Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Con relación al monto de las pretensiones, las acciones de reparación directa y el conjunto de otros procesos fueron los más costosos, ya que representaron el 78% del total de pretensiones, seguidas de las nulidades simples y de restablecimiento del derecho (15%), acciones contractuales (3%), ordinarios laborales (2%) y el resto de los procesos (2%).

Frente al registro contable del pasivo contingente, se observó que al cierre de la vigencia 2021 se revelaron $31.683 millones en provisiones y en cuentas de orden $267.701 millones.

El Departamento constituyó el fondo de contingencias mediante Ordenanza 0012 del 12 de septiembre de 2019, en cumplimiento al artículo 90 de la Ley 1955 de 2019, el cual se alimenta con el 9% de los ICLD una vez descontados los gastos de funcionamiento. Así, la administración debe continuar con la actualización del riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles, como también efectuar los debidos registros contables y provisiones en el fondo de contingencias.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados obtenidos en el balance financiero del Departamento en la vigencia 2021 mostraron signos de recuperación y estabilización de las finanzas de la Entidad Territorial, ya que se logró, entre otros, incrementar los recursos y superar el rezago de la inversión que se había generado a causa de los efectos de la pandemia Covid-19 en el año anterior.

Durante la vigencia 2021 los ingresos tributarios del Departamento repuntaron en términos reales, como consecuencia del levantamiento de las medidas restrictivas de la pandemia covid-19, además la gestión tributaria propició la recuperación de los ingresos propios, los cuales, inclusive, mejoraron frente a los recaudos pre-pandemia. Así mismo, permitió reducir el nivel de dependencia de las transferencias de Sistema General de Participaciones - SGP. Adicionalmente, se observó una mayor gestión de recursos con entidades del orden nacional y con entidades de crédito, estos últimos destinados a infraestructura vial.

En materia de inversión el Departamento reactivó la ejecución de proyectos, especialmente en los sectores de vías, otros sectores y educación. Se fomentó en mayor medida la formación bruta de capital, gracias a que tuvo a disposición mayores recursos provenientes de transferencias, del crédito y recursos del balance de vigencias anteriores.

El gasto de funcionamiento del sector central y los órganos de control se ejecutaron dentro de los límites legales. El repunte de los ingresos corrientes de libre destinación contribuyó al cumplimiento de los indicadores, sin embargo, es pertinente continuar con las medidas de racionalización y contención del gasto en cada una de las secciones presupuestales, especialmente la Contraloría.

En la vigencia 2021 el Departamento culminó el perfil de amortizaciones de la deuda reestructurada en 2013, sin embargo, el nivel de endeudamiento se incrementó debido

a desembolsos de nuevas operaciones de crédito público. El saldo al finalizar 2021 fue de $12.945 millones, los cuales cuentan con un plazo de 10 años, incluido 2 años de gracia a capital. El Departamento mejoró su calificación de riesgo, la última fue A-, emitida por BRC Standard & Poor's en noviembre de 2021.

Aunque los pasivos contingentes derivados de las acciones judiciales en contra de la administración departamental bajaron en comparación con 2020, es pertinente continuar con la oportuna defensa técnica y la provisión del fondo de contingencias, creado en virtud de la Ley 1955 de 2019.

Algunas de las entidades descentralizadas siguen presentando problemas de viabilidad. Esta situación exige un seguimiento riguroso al desempeño financiero de cada entidad, con el fin de advertir sobre la presencia de riesgos fiscales y patrimoniales que puedan afectar las finanzas del Departamento.

A pesar de que algunos indicadores macroeconómicos mejoraron en la vigencia 2021, los principales retos para el Departamento se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica pospandemia, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo y pobreza.

DEPARTAMENTO DE TOLIMA

Balance Financiero

Valores en millones de $

CONCEPTOS	2021
INGRESOS (sin financiación)	1.214.614
Ingresos Corrientes	1.092.884
Tributarios	265.402
No Tributarios	71.410
Transferencias	756.071
GASTOS (sin financiación)	1.321.179
Gastos Corrientes	1.003.594
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	130.985
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	18.160
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	13.952
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	2.730
Gastos Operativos en Sectores Sociales	837.694
Intereses y Comisiones de la Deuda	72
Balance Corriente	89.290
INGRESOS DE CAPITAL	121.730
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	317.585
Balance de Capital	-195.855
BALANCE TOTAL	-106.565
FINANCIACIÓN	143.511
Endeudamiento Neto	9.479
Desembolsos	12.945
Amortizaciones	3.466
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	134.031
Resultado Presupuestal	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.361.590
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.324.645
Déficit O Superávit Presupuestal	**36.945**
Ejecución De Reservas Presupuestales Vigencia Anterior	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	63.162
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	51.417
Resultado Ejecución Reservas	**11.745**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.