

Departamento  
**del Tolima**

**Viabilidad**  
Fiscal Territorial  
**2022**

## Tabla de Contenido

<b>I.</b>	<b>Contexto y Antecedentes.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Organización institucional.....</b>	<b>4</b>
1.	Sector Central .....	4
2.	Sector Descentralizado .....	5
<b>III.</b>	<b>Estructura y dinámica fiscal .....</b>	<b>5</b>
1.	Ingresos .....	5
2.	Gastos.....	8
3.	Deuda Pública .....	10
<b>IV.</b>	<b>Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero .....</b>	<b>12</b>
1.	Resultado Fiscal .....	12
2.	Situación Financiera desde la Perspectiva Contable .....	13
3.	Liquidez y Solvencia de Corto Plazo .....	15
4.	Límites de Endeudamiento .....	16
5.	Límites Gastos de Funcionamiento .....	18
6.	Aportes al FONPET .....	20
<b>V.</b>	<b>Fortalezas y vulnerabilidades fiscales .....</b>	<b>20</b>
1.	Estructura financiera .....	20
2.	Ejecución y constitución de reservas presupuestales .....	21
3.	Situación financiera del sector descentralizado .....	22
4.1.	Empresas y Establecimientos Públicos.....	22
4.	Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08) .....	25
5.	Pasivos contingentes .....	26
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>27</b>
	Balance Financiero Departamento del Tolima .....	29

## I. Contexto y Antecedentes

El Departamento de Tolima se encuentra localizado en el centro del país. Se caracteriza por tener un paisaje marcado por las cordilleras, los relieves volcánicos y una red hidrográfica amplia, especialmente el río Magdalena que atraviesa su territorio. Está conformado por 47 municipios y 91 resguardos indígenas<sup>1</sup>.

Para el año 2022 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE proyectó su población en 1.367.802 de sus habitantes, el 49,4% son hombres y 50,6% mujeres.

En 2022 el PIB provisional del Departamento ascendió a \$30.4 billones a precios corrientes con una tasa de crecimiento en volumen del PIB de 4,26% frente al año anterior; la principal actividad económica adelantada es la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca que representa el 21%, seguida del comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicio de comida, con el 18%, la Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales, con 16% y las Industrias manufactureras con el 9%.

En 2022 la tasa de desempleo fue 15,7%, descendió 0,6 puntos respecto a 2021, pero siguió por encima de la tasa nacional siendo el segundo departamento con mayor tasa de desempleo. La inflación anual de la región (medición realizada para la capital ciudad de Ibagué) en 2022 se ubicó en 14,18%, por encima de la nacional (13,12%) y 8,39 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2021. Los bienes y servicios con las mayores alzas fueron los alimentos y bebidas no alcohólicas (31,31%), restaurantes y hoteles (20,67%), muebles y artículos para el hogar (21,73%), recreación y deporte (13,55%) y transporte (13,25%).

Por otra parte, la incidencia de la pobreza monetaria en el Departamento pasó de 45,7% en 2020 a 43,2% en 2021, lo que representa una disminución de 2,5 puntos, es decir que se dio un leve mejoramiento de las condiciones de vida en dicho periodo, aunque dicho valor

---

<sup>1</sup> Información del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Ibagué  
<https://repositorio.unibague.edu.co/server/api/core/bitstreams/7a4a5128-c481-4559-ba34-3f8d9b725cf2/content>

continuó siendo superior al promedio nacional (39,3%). En el mismo periodo la distribución del ingreso - coeficiente Gini fue de 0,5, frente al 0,493 de 2020 y por debajo del nacional (0,52).

Los indicadores de endeudamiento se mantuvieron en instancia autónoma, y el Departamento generó superávit primario suficiente para respaldar el servicio de la deuda. No obstante, el indicador de sostenibilidad de la deuda se incrementaba considerablemente al realizar un cálculo más realista de la capacidad de pago.

El Departamento del Tolima adelantó proceso de calificación de riesgo con la entidad calificadora BRC Ratings S&P Global la cual otorgó una calificación de "A-" (A Menos), evidenciando de esta manera que ha sido la más alta obtenida en toda la historia del Departamento, como consecuencia de una excelente administración de las finanzas. Dicha calificación posiciona al ente territorial como uno de los que tuvieron mejor desempeño fiscal y financiero a 2021. Posteriormente, en septiembre de 2022, el Departamento adelantó proceso de revisión extraordinaria de la calificación ya mencionada con la misma entidad, ratificando la calificación de capacidad de pago "A-" (A Menos).

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.

## II. Organización institucional

### 1. Sector Central

Según el Decreto 1950 del 19 diciembre de 2019, la estructura de la administración departamental está conformada por el Despacho del Gobernador, las oficinas de Control interno y Control Disciplinario y 13 secretarías 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, cuenta con 2 Departamentos Administrativos: Tránsito y Transporte DATT y Asuntos Jurídicos.

## 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, tal como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1.  
**Inventario de entidades descentralizadas**

No	Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
<b>EMPRESAS</b>			
1	E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
2	FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	E.I.C.E.	LICORERAS
3	LOTERIA DEL TOLIMA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
4	E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
5	E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	E.S.E.	SALUD
6	E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	E.S.E.	SALUD
7	E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	E.S.E.	SALUD
8	E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	E.S.E.	SALUD
9	E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	E.S.E.	SALUD
10	E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	E.S.E.	SALUD
11	E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	E.S.E.	SALUD
12	E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	E.S.E.	SALUD
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>			
13	CONSERVATORIO DEL TOLIMA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
14	INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
15	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

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

## III. Estructura y dinámica fiscal<sup>2</sup>

### 1. Ingresos

#### Ingresos diferentes del SGR

En la vigencia 2022 el Departamento de Tolima recaudó ingresos por \$1.43 billones, lo que significó una disminución del 7% en términos reales con respecto a la vigencia 2021. El 93% del total de recaudo del año correspondió a recursos corrientes y el 7% a recursos del

<sup>2</sup> Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Departamento en la Categoría Única del Presupuesto Ordinario (CUIPO) y el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2022. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 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), y reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN).

balance. De su composición se observa que el 53% de los ingresos correspondieron a transferencias, el 29% a ingresos propios y el 18% a ingresos de capital.

Se aprecia que los ingresos tributarios y no tributarios tuvieron una variación real del 9% frente a la vigencia anterior, de manera similar otro rubro que experimento crecimiento real fue el de desembolsos de créditos, ya que la Entidad Territorial recibió desembolsos de crédito por valor de \$64.175. En el caso de los demás conceptos como son las transferencias corrientes, las transferencias de capital, los recursos del balance y otros recaudos del año, estos rubros tuvieron una variación real negativa al compararse con el recaudo de la vigencia 2021.

Tabla 2.  
**Ingresos diferentes al Sistema General de Regalías**

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2022/2021	Composiciones	
	2021	2022		2021	2022
Tributarios y no tributarios	336.187	415.122	9%	25%	29%
Transferencias corrientes	750.627	762.867	-10%	55%	53%
Ingresos de capital	274.776	254.341	-18%	20%	18%
Transferencias de capital <sup>1</sup>	9.428	2.082	-80%	1%	0%
Desembolsos del crédito	12.945	64.175	338%	1%	4%
Recursos del Balance	140.101	106.372	-33%	10%	7%
Otros <sup>2</sup>	112.302	81.713	-36%	8%	6%
<b>RECAUDOS DEL AÑO</b>	<b>1.361.590</b>	<b>1.432.331</b>	<b>-7%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup>A partir de la expedición del Catálogo de Cuentas Presupuestal para Entidades Territoriales - CCPET

<sup>2</sup>Rendimientos financieros, excedentes financieros, dividendos y utilidades de empresas públicas, retiros del FONPET, disposición de activos, reintegros, otros recursos no apropiados, recuperación de cartera-prestamos

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

Los ingresos tributarios crecieron 7% en la vigencia 2022 y representaron el 98% de la meta establecida en el presupuesto. Se destaca la evolución de los impositivos que registraron un crecimiento moderado gracias al dinamismo evidenciado en cigarrillos y licores 8% y 25%, respectivamente. El rubro otros impuestos aumentó 294% debido a que se incorporó en el cálculo la renta departamental tasa Pro-Deporte y Recreación Departamental dirigida a incentivar, fortalecer y apoyar los diferentes planes y programas del Deporte, la educación física y la recreación, cuyo cobro inició en el año 2021; por su parte, el impuesto de Registro y anotación decreció 5% (Tabla 3).

Tabla 3.  
**Ingresos Tributarios**  
Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2022/2021	Composiciones	
	2021	2022		2021	2022
Impuestos al Consumo	149.829	177.583	5%	58%	56%
Cerveza	99.520	114.974	2%	38%	36%
Licores	5.086	7.191	25%	2%	2%
Cigarrillos y Tabaco	45.223	55.418	8%	17%	18%
Registro y Anotación	39.059	41.991	-5%	15%	13%
Impuesto sobre Vehículos Automotores	32.676	39.918	8%	13%	13%
Estampillas	15.994	18.764	4%	6%	6%
Sobretasa a la Gasolina	18.724	21.750	3%	7%	7%
Otros Impuestos	3.373	15.048	294%	1%	5%
<b>TOTAL</b>	<b>259.654</b>	<b>315.053</b>	<b>7%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Los ingresos no tributarios variaron 16% real frente a 2021 y estuvieron representados en su mayoría (97%) por participación y derechos de monopolio, tasas, derechos, multas y sanciones.

Las transferencias corrientes estuvieron compuestas en un 90% por los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones – SGP, cuyo recaudo cayó 3% en términos reales.

De acuerdo con las cifras disponibles, el Departamento presupuestó recursos del SGR correspondientes a la bienalidad 2021-2022 por \$383.692 millones. El presupuesto del bienio estuvo representado 68% por recursos obtenidos a través de los fondos de compensación, desarrollo y ciencia tecnología e innovación y 32% por asignaciones directas.

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

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2021-2022	
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>383.692</b>	<b>100%</b>
Administración del Sistema General de Regalías	36	0%
Asignaciones del Sistema General de Regalías	383.656	100%
Asignaciones Directas	121.843	32%
Asignación para la Inversión Regional	200.136	52%
Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación	49.931	13%
Asignación para la Paz	11.746	3%
<b>Recursos de Capital</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS</b>	<b>383.692</b>	<b>100%</b>

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

## 2. Gastos

### Gastos diferentes del SGR

Al cierre de la vigencia, el departamento estableció compromisos de gasto con recursos distintos al SGR por \$1.37 billones, representativos de un nivel de ejecución del presupuesto definitivo del 94,19% y de una caída del 8% en términos reales respecto a 2021 (Tabla 5). En su composición se observa que la inversión concentra el 86%, seguida del 12% por funcionamiento y 1% por el servicio de la deuda.

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

Concepto	Vigencia	vigencia	Variación Real 2022/2021	Composiciones	
	2021	2022		2021	2022
Funcionamiento	149.145	171.159	1%	11%	12%
Inversión	1.155.279	1.182.555	-10%	87%	86%
Servicio de la deuda	20.220	18.327	-20%	2%	1%
<b>COMPROMISOS DEL AÑO</b>	<b>1.324.645</b>	<b>1.372.041</b>	<b>-8%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Los gastos de funcionamiento experimentaron un crecimiento de 1% frente a la vigencia anterior, debido a que la Entidad Territorial destinó mayores recursos a gastos de la Administración Central asociados a gastos de personal, que constituyen a su vez el 22% de los gastos de funcionamiento. Por su parte las transferencias concentraron el 54% de los gastos destinadas especialmente al pago de mesadas y cuotas pensionales, aportes a órganos

de control y entidades descentralizadas (INDEPORTES y Universidad del Tolima, principalmente).

Tabla 6.  
**Gastos de Funcionamiento  
Sin incluir Sectores de Educación y Salud**  
Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	Composición
	2022	2022
Gastos de personal	38.335	22%
Adquisición de bienes y servicios	21.539	13%
Transferencias corrientes	92.276	54%
Transferencias de capital	0	0%
Gastos de comercialización y producción	0	0%
Adquisición de activos financieros	0	0%
Disminución de pasivos	1.316	1%
Gastos por tributos, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora	1.799	1%
Gastos de funcionamiento de organismos de control	15.895	9%
<b>TOTAL</b>	<b>171.159</b>	<b>100%</b>

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

En cuanto a la inversión, en 2022 decreció 10% en términos reales con respecto a la vigencia anterior y representó el 86% del total de los gastos con \$1,18 billones. Al analizar la distribución del gasto por tipo de inversión se aprecia que el 73% se orientó a gastos operativos en sectores sociales, de los cuales el 58% correspondió al sector de educación y el 15% a salud (Tabla 7).

Tabla 7.  
**Gastos de Inversión por Sectores – Fuentes Diferentes al SGR**  
Valores en millones de \$

Concepto	TOTAL	Composición
		2022
Educación	682.776	58%
Salud y Protección Social	178.003	15%
Vivienda, Ciudad y Territorio	15.916	1%
Gobierno Territorial	57.556	5%
Transporte	104.588	9%
Inclusión Social y Reconciliación	5.463	0%
Deporte, Recreación y Cultura	58.687	5%
Resto de Sectores*	79.567	7%
Disminución de Pasivos**	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.182.555</b>	<b>100%</b>

\*Agrupa los siguientes sectores de Inversión registrados en la MGA y que son aplicables a las Entidades Territoriales: Agricultura y desarrollo rural, Ambiente y desarrollo sostenible, Ciencia, tecnología e innovación Comercio, industria y turismo, Información estadística, Justicia y del derecho, Minas y energía, Organismos de control, tecnologías de la

\*\*Se agrupa los objetos de gasto: cesantías, programas de saneamiento fiscal y financiero, financiación de déficit fiscal incorporados en todos los sectores de inversión.

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

Con respecto a la inversión financiada con cargo a recursos del Sistema General de Regalías (SGR), para el bienio 2021 – 2022, los compromisos de inversión fueron de \$283.173 millones<sup>3</sup>. Los gastos ejecutados con esta fuente se destinaron 98% en inversión y 2% al servicio de la deuda.

Tabla 8.  
**Gastos con Recursos del SGR**  
Valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD 2021-2022	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	29	0%
Gastos de Inversión	277.534	98%
Servicio de la Deuda	5.639	2%
Intereses y Comisiones	147	0%
Amortizaciones	5.492	2%
Aporte al fondo de Contingencias	0	0%
Bonos pensionales	0	0%
<b>TOTAL COMPROMISOS SGR</b>	<b>283.203</b>	<b>100%</b>

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

### 3. Deuda Pública

Durante la vigencia 2022 el servicio de la deuda financiada con recursos diferentes al SGR sumó \$77.120 millones de los cuales \$1.782 millones corresponden a intereses.

Durante el año 2022 la Administración Central registró desembolsos de créditos por valor de \$64.175 millones, distribuidos en 5 créditos así: Banco Davivienda \$16.545 millones destinando a la recuperación de la malla vial Ataco – Planadas; Banco Popular \$8.619 millones para la rehabilitación, mejoramiento y construcción de la vía Chaparral – Rio Blanco; Banco de Occidente \$17.711 millones asignados a la rehabilitación de la vía Carmen de Apicalá – El Paso; Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER \$21.030 millones asignados a la pavimentación de vías urbanas del municipio de Ibagué; y desembolso del Banco Davivienda por \$269 millones para la compra de maquinaria amarilla.

<sup>3</sup> Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

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
	2021	2022	2022		
<b>DEUDA INTERNA</b>			<b>100%</b>		
Banca Comercial Interna	12.945	77.120	100%	COP	IBR
<b>Total Deuda Interna</b>	<b>12.945</b>	<b>77.120</b>	<b>100%</b>	0	0
<b>DEUDA EXTERNA</b>			<b>0%</b>		
<b>Total Deuda Externa</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	0	0
<b>TOTAL DEUDA PÚBLICA</b>	<b>12.945</b>	<b>77.120</b>	<b>100%</b>		

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

De acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, con cargo al servicio de la deuda se registró el pago de \$14.743 millones por bonos y cuotas partes de bono pensional.

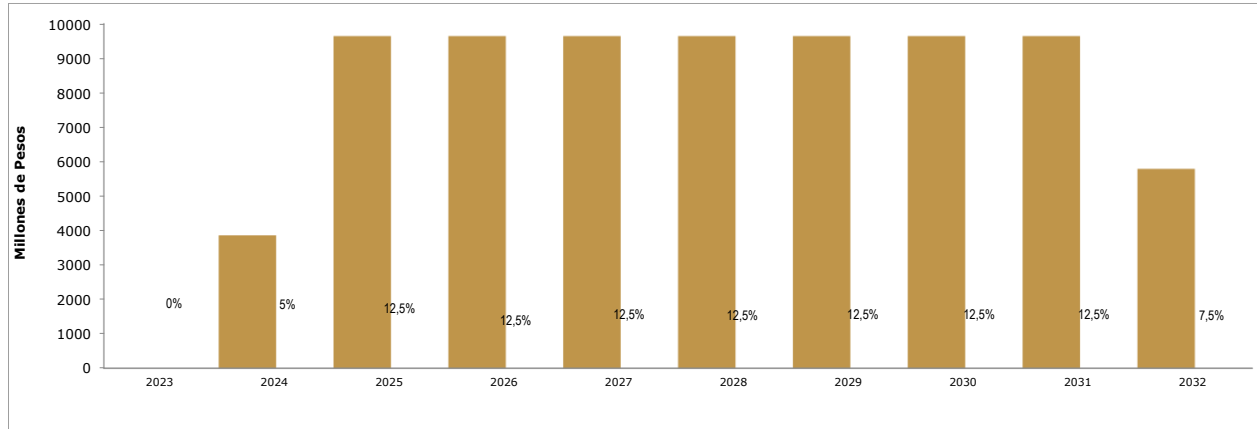
Cabe resaltar que mediante la Ordenanza No 012 de 2019, el Departamento creó el Fondo de Contingencias, atendiendo lo ordenado por la Ley 1955 de 2019. Conforme a la información presupuestal certificada, durante 2022 la Entidad asignó \$1.802 millones a dicho fondo.

Por otro lado, con cargo a recursos del SGR, en 2022 se pagaron \$5.492 millones por amortizaciones y \$147 millones por intereses.

En el caso de la deuda pública su perfil de amortizaciones advierte que el pago terminará en 2032. Los dos primeros años (2022 y 2023) son de gracia, por lo cual su abono a capital es de 0% en cada periodo. Desde 2024 iniciará el pago \$3.855 millones correspondiente al 5% del capital, de 2025 a 2030 las amortizaciones representarán el 12,5% anuales del aporte a capital, estos son \$9.640 millones de pesos en cada vigencia. Finalmente, en 2032, se amortizará el 7,5% del capital, es decir, \$5.785 millones, para un total de \$77.120 millones en los 9 años mencionados. El costo promedio de la deuda es de IBR menos 1,2%.

La última calificación de riesgo para el Departamento fue "A-"(A Menos), emitida por BRC Ratings S&P Global en septiembre de 2022.

Gráfico 1.  
Perfil de Vencimientos de Amortizaciones



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

## IV. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

### 1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2022 (\$1.26 billones) resultaron inferiores a los compromisos de gasto (\$1.37 billones), así el Departamento cerró con déficit fiscal de \$110.257 millones (Tabla 10). Teniendo en cuenta que la Entidad Territorial incrementó su endeudamiento neto con el sistema financiero en \$64.175 millones e incorporó en su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores por \$106.372 millones, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$60.290 millones.

Tabla 10.  
Resultado Fiscal de la Vigencia

Valores en millones de \$

Conceptos	2021	2022
<b>Déficit o superávit fiscal</b>	<b>-112.635</b>	<b>-110.257</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>149.581</b>	<b>170.547</b>
Endeudamiento neto	9.479	64.175
Recursos del balance	140.101	106.372
Disposición de activos	0	0
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>36.945</b>	<b>60.290</b>

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

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera del departamento, se observa que al culminar el bienio 2021-2022, los ingresos incorporados al SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$100.489 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. Adicionalmente se observa un nivel de ejecución en los recursos del SGR del 74% en la bienalidad.

Tabla 11.  
**Resultado del SGR**  
Valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad 2021/2022
Total Presupuesto Definitivo SGR	383.692
Total Compromisos SGR	283.203
<b>RESULTADO SGR</b>	<b>100.489</b>
Compromisos/Presupuesto definitivo	74%

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

## 2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable<sup>4</sup>

La información financiera del Departamento del Tolima, con corte a diciembre 31 de 2022 mostró activos totales de \$2.69 billones los cuales decrecieron el 12% real frente al año 2021. El 38% estuvo representado por otros activos (gran parte a reserva actuarial disponible en FONPET), 27% por bienes de uso público e históricos y culturales, 17% por cuentas por cobrar y 9% por efectivo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata, decrecieron 14% en términos reales, que en valor absoluto correspondió a una disminución de \$15.358 millones presentando un saldo de \$632.207 millones, equivalentes al 24% del total de los activos.

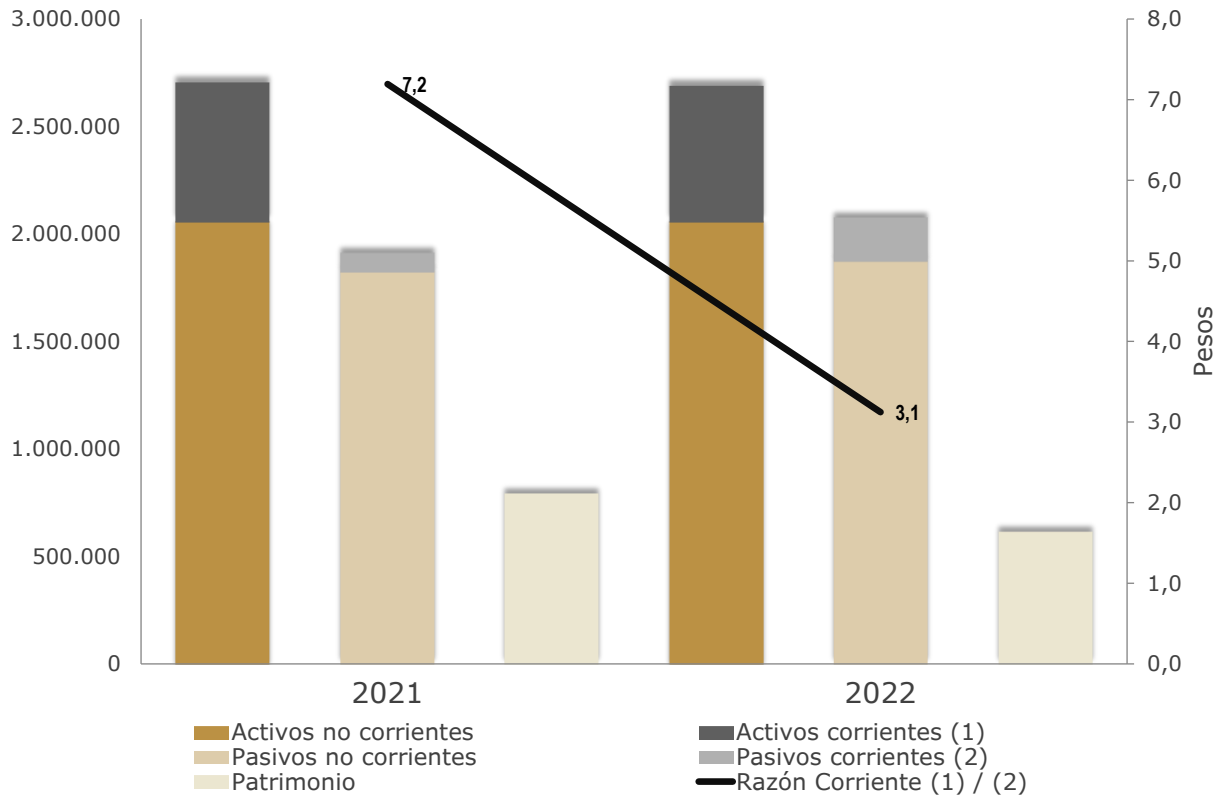
Los pasivos totales sumaron \$2.07 billones. El 87,7% estuvo representado por beneficios a empleados, 2,1% por provisiones, 2,6% por cuentas por pagar, 3,8% otros pasivos y 3,8% por préstamos por pagar.

<sup>4</sup> Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2022 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

El 10% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual se duplicó con relación a 2021. El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)<sup>5</sup> continuó en ascenso, dado que en 2022 se estimó en \$263.441 millones frente a los \$ 205.589 millones registrados en el año 2021. El PNFVA Se concentró principalmente en el pago de pensiones actuales y cuotas partes pensionales exigibles.

Gráfico 2.  
**Balance Contable**

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



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

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes cayó significativamente; para el año 2022 existían \$3.1 de activos por cada peso de pasivo (en 2021 eran \$7,2); a pesar de ello, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez

<sup>5</sup> El pasivo no financiero de vigencias anteriores 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.

en el corto plazo, es decir, sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con el respaldo suficiente en activos corrientes.

En resumen, al cierre de 2022 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, continuó siendo favorable, ya que sus activos crecieron por encima de los pasivos; si bien, disminuyó su razón corriente, se conservaron los márgenes de liquidez. En este sentido, no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento, aunque se recomienda continuar con el saneamiento y depuración de los saldos contables.

### **3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo<sup>6</sup>**

El análisis de liquidez y solvencia muestra que al finalizar la vigencia 2022 el Departamento del Tolima contó con disponibilidades por \$239.430 millones, provisionadas en la caja, bancos y encargos fiduciarios. El 10,6% de los recursos disponibles fueron de destinación específica, el 43% fueron ingresos corrientes de libre destinación y el 3,2% de los recursos correspondieron al Sistema General de Participaciones - SGP diferentes a salud y 4,9% del SGP salud. Sobre las disponibilidades recayeron obligaciones por \$242.566 millones, compuestas 90% por reservas presupuestales.

---

<sup>6</sup> 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.

Tabla 12.  
**Indicador de Solvencia a Corto Plazo**  
Valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
<b>Ingresos Corrientes de libre destinación</b>	<b>103.130</b>	<b>87.857</b>	<b>15.273</b>
<b>Ingresos corrientes de destinación específica</b>	<b>25.392</b>	<b>18.288</b>	<b>7.104</b>
<b>Recursos tributarios y no tributarios con destinación específica</b>	<b>17.772</b>	<b>11.989</b>	<b>5.783</b>
<b>Transferencias corrientes diferentes al SGP con destinación específica</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Sistema General de Participaciones (diferentes a salud)</b>	<b>7.620</b>	<b>6.299</b>	<b>1.321</b>
<i>SGP Educación</i>	<b>6.977</b>	<b>5.920</b>	<b>1.056</b>
<i>SGP Propósito general</i>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>SGP Asignaciones especiales</i>	<b>643</b>	<b>378</b>	<b>265</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>53.353</b>	<b>95.959</b>	<b>-42.606</b>
<b>Fondos especiales</b>	<b>57.556</b>	<b>40.462</b>	<b>17.094</b>
<b>Fondo Local de Salud</b>	<b>33.531</b>	<b>21.338</b>	<b>12.193</b>
<i>SGP Salud</i>	<b>11.809</b>	<b>10.688</b>	<b>1.120</b>
<i>Otros recursos de salud</i>	<b>21.723</b>	<b>10.650</b>	<b>11.073</b>
<b>Fondos de solidaridad y redistribución del ingreso</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Fondo de seguridad y convivencia ciudadana</b>	<b>10.457</b>	<b>6.787</b>	<b>3.670</b>
<b>Fondo de gestión del riesgo</b>	<b>671</b>	<b>90</b>	<b>581</b>
<b>Fondos de contingencias</b>	<b>12.897</b>	<b>12.247</b>	<b>650</b>
<b>TOTAL</b>	<b>239.430</b>	<b>242.566</b>	<b>-3.135</b>

(1) Corresponden a saldos en caja 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 la información de la Secretaría de Hacienda.

El cruce de saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2022 presentó un déficit neto de \$3.135 millones.

#### 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 los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2022. 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:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- El saldo de la deuda al cierre de 2022 garantizada con recursos distintos al SGR sumó \$77.120 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 para la vigencia 2022 ascienden a \$1.782 millones, el cálculo de los intereses para el año 2023 es de \$17.802.
- Conforme a lo informado por el Departamento, durante 2024 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 y 2022, los cuales, de acuerdo con la información reportada ascienden a \$102.880 millones.
- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2023 mediante la figura de vigencias futuras<sup>7</sup>. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías. Los Compromisos de gasto para 2023 adquiridos mediante vigencias futuras por \$37.153 millones.
- Se incluye el valor de las amortizaciones y los intereses que se proyectan pagar en 2023.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2023 se estiman los siguientes indicadores: solvencia = intereses / ahorro operacional = 7%; Sostenibilidad=saldo de la deuda / ingresos corrientes = 56%.

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

---

<sup>7</sup> El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2022 sin incluir recursos de regalías.

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 2022 tenía más de un año de causación.

Tabla 13.  
**Capacidad de Endeudamiento**  
Valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	333.031	257.563
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	370.184	294.716
1.2 Vigencias futuras	37.153	37.153
2. Gastos de funcionamiento Artículo 2 Ley 358 de 1997	93.502	93.502
3. Ahorro operacional (1-2)	239.529	164.061
4. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (4.1-4.2-4.3+4.4-4.5+4.6+4.7+4.8)	185.492	448.933
4.1 Total saldo de la deuda	77.120	77.120
4.2 Saldo de la deuda financiada con Sistema General de Regalías		0
4.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
4.4 Amortizaciones de créditos financiados con Sistema General de Regalías	5.492	5.492
4.5 Saldo de créditos condonables		0
4.6 Amortizaciones de créditos condonables		0
4.7 Pasivo diferente a financiero		263.441
4.8 Proyección nuevo endeudamiento	102.880	102.880
5. Intereses de la deuda distinta a regalías (5.1-5.2)	17.655	17.655
5.1 Total de intereses de la deuda	17.802	17.802
5.2 Intereses de la deuda financiada con Sistema General de Regalías	147	147
<b>SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (5/3)</b>	7%	11%
<b>SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (4/1)</b>	56%	174%

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

## 5. Límites Gastos de Funcionamiento

Considerando que el Departamento del Tolima se clasificó en segunda categoría para la vigencia 2022, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 617 de 2000, la entidad territorial debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento máximo en 60%, en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Durante la vigencia 2022 la relación fue del 31%. Es decir 29 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en el artículo 4° de la Ley 617.

El indicador aumentó el valor de la relación que se presentó en 2021, pero mantiene un margen considerable respecto del límite establecido por la Ley.

Tabla 14.  
**Indicadores de Ley 617/2000 – Sector Central**

Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022	Variación Real 2022/2021
1. ICLD base para Ley 617 DE 2000 1/	205.453	217.172	-7%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	49.406	66.486	19%
3. Relación GF/ICLD	24%	31%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
<b>5. Diferencia</b>	<b>-36%</b>	<b>-29%</b>	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

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

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los organismos de control los cuales estuvieron dentro del límite establecido en la Ley 617 de 2000.

Tabla 15.  
**Sección de Asamblea**

Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022
<b>1. Valor comprometido según ejecución presupuestal</b>	<b>6.334</b>	<b>7.683</b>
Remuneración diputados	2.726	3.375
Gastos diferentes a la remuneración	1.633	2.025
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.976	2.283
<b>2. Límites establecidos por la Ley 617</b>		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.726	3.375
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.635	2.025
<b>Diferencia remuneración diputados</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Diferencia gastos diferentes a la remuneración</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>

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

Tabla 16.  
**Sección de Contraloría**

Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	7.390	8.211
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	7.886	8.378
2.1 % ICLD		6.950
2.2 Cuota Auditaje		1.428
<b>3. Diferencia</b>	<b>-496</b>	<b>-167</b>

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

Fuente: DAF con base en la 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 al Modelo de Administración Financiera MAF para la vigencia 2022; por lo tanto, debía realizar el 100% de los aportes al FONPET, es decir, \$27.877 millones; sin embargo, en aplicación del artículo 41 de la Ley 2159 e 2021, la Gobernación registró la reorientación de rentas con cargo a los aportes del FONPET provenientes de ICLD e impuesto de registro, es decir, que no tenía la obligación de realizar aportes para la vigencia 2022 dado que registraba saldo en cuenta y cumplía con los requisitos establecidos en la Ley 549 de 1999 y demás normas vigentes, de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De igual manera, la ejecución presupuestal reportada evidencia que el departamento no registró compromisos por aportes al FONPET para la vigencia 2022.

Tabla 17.  
**Transferencias al FONPET**  
Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	742	0
2. Límite establecido por Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5-2.6)	701	0
2.1. 10% de ICLD	17.462	19.563
2.2. 20% de registro	7.734	8.314
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.6. Disminución aportes por aplicación Art. 42° Ley 2063/2020 Art. 41 Ley 2159/2021	<b>0</b>	<b>33.263</b>
2.6.1. 10% de ICLD	0	23.634
2.6.2. 20% de registro	0	9.630
2.6.3. 15% venta activos sector privado	0	0
<b>3. Diferencia</b>	<b>40</b>	<b>0</b>

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

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

## V. Fortalezas y vulnerabilidades fiscales

### 1. Estructura financiera

En 2022, 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 septiembre de 2022, la firma BRC Ratings S&P Global le asignó la calificación de “A” (A menos) a la entidad territorial 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 2021 para completar su proceso de ejecución en 2022 por \$218.916 millones. El Departamento ejecutó \$162.946 millones, correspondientes al 74,4% de las reservas constituidas, de los cuales el 1,2% eran gastos de funcionamiento y el 72,2% gastos de inversión.

Tabla 18.  
**Resultado Ejecución de Reservas Presupuestales**  
Valores en millones de \$

valores en millones de \$	Vigencia	
	2021	2022
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	63.162	218.916
Ejecutadas por funcionamiento	4.404	2.690
Ejecutadas por inversión	47.013	160.256
<b>TOTAL EJECUCIÓN DE RESERVAS</b>	<b>51.417</b>	<b>162.946</b>

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

La información reportada en la categoría de Cierre Fiscal del FUT evidencia el registro de reservas presupuestales de 2022 para ejecutarse en la vigencia 2023 por \$155.147 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. 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 2022 por \$1.065.464 millones, monto equivalente al 73% de los ingresos totales contabilizados por la Administración Central. Por tipo de entidad, los ingresos obtenidos por las empresas representaron el 80,6% del total, y por los establecimientos públicos y otros el 19,4%. Las entidades de mayor tamaño son las Empresas Sociales del Estado – ESE, que registraron ingresos como proporción de los ingresos corrientes de la Administración Central del 39,5%.

Tabla 19.  
**Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas**  
Valores en millones de \$

Nombre de Entidad	2020	2021	2022	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
<b>EMPRESAS</b>				
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	2.246	1.456	2.840	0%
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	3.139	6.834	4.902	3%
LOTERIA DEL TOLIMA	326	1.160	4.412	3%
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	-312	-341	557	0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	-1.412	506	706	1%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	-5.817	873	-9.952	3%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	728	1.782	10.220	2%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	-21.419	-6.224	-30.270	18%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	-9.880	-9.365	311.554	32%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	-3.361	6.538	2.002	6%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	-3.527	-4.678	3.698	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	-4.856	-5.471	-2.417	4%
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>	<b>-44.144</b>	<b>-6.931</b>	<b>298.251</b>	<b>73%</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>				
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	626	1.752	5.157	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	7.618	3.685	2.175	2%
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	-9	126.882	-16.853	14%
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>	<b>8.234</b>	<b>132.319</b>	<b>-9.522</b>	<b>18%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>-35.909</b>	<b>125.388</b>	<b>288.729</b>	<b>90%</b>

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

Al cierre de 2022, el sector descentralizado del Departamento cerró con superávit de \$288.729 millones generado en su mayoría por el resultado fiscal del Hospital Departamental Regional del Líbano. Cuatro EDS generaron déficit total por \$59.492 millones, estas son las ESE San Juan Bautista Chaparral, ESE Federico Lleras Acosta de Ibagué, ESE San Juan de Dios de Honda y la Universidad del Tolima.

En el caso del resultado presupuestal de las Entidades Descentralizadas se identificó un superávit presupuestal por valor de \$282.313 que corresponde principalmente a las empresas y en menor medida a los establecimientos públicos, de hecho, en este último grupo se observa que la Universidad del Tolima obtuvo en la vigencia un déficit por valor de \$16.853 millones.

Tabla 20.  
**Resultado Presupuestal de Entidades Descentralizadas<sup>8</sup>**

Valores en millones de \$

Nombre de Entidad	Resultado Presupuestal
<b>EMPRESAS</b>	
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	1.456
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	6.834
LOTERIA DEL TOLIMA	768
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	-341
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	506
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	873
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	1.782
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	-6.224
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	-9.365
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	6.538
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	-4.678
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	-5.471
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>	<b>-7.323</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>	
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	1.752
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	3.685
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	126.882
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>	<b>132.319</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>124.995</b>

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

<sup>8</sup> En el caso de los Establecimientos Públicos y similares, se excluye del ingreso los créditos, los recursos del balance y la venta de activos; y del gasto no se tienen en cuenta las amortizaciones. Entre tanto, en las Empresas no se tienen en cuenta, en el ingreso, los créditos ni la venta de activos, y en el gasto, las amortizaciones.

Adicionalmente, se encontró que en 2022 el 15% de los ingresos totales de las EDS se originó en transferencias / aportes del departamento. El nivel de dependencia fiscal de los establecimientos públicos fue del 71%, de hecho, las tres entidades exhibieron porcentajes de dependencia fiscal por encima del 60%, mientras que el de las empresas solo presentaron dependencia fiscal del 1,7% (Tabla 21).

En relación con el endeudamiento público, ninguna entidad reportó deuda ni calificación de riesgo vigente.

Tabla 21.  
**Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas**  
Valores en millones de \$

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
<b>EMPRESAS</b>			
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	0,0%	0,0%	
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	3,0%	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	0,0%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	0,0%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	25,7%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	3,5%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	0,0%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	0,5%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	0,8%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	0,0%	0,0%	
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>	<b>1,7%</b>		
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>			
CONSERVATORIO DEL TOLIMA		80,4%	
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	99,6%	0,0%	
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	65,4%	0,0%	
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>	<b>71,2%</b>		
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>15,2%</b>		

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

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2022 las entidades descentralizadas contaban, en promedio, con \$2,4 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 7 de las 8 ESE.

Los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra aumentaron con relación a 2021, al totalizar \$147.521 millones, cifra equivalente al 13,8% 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. Por otra parte, llama la atención que dos de las entidades no reportaron pasivos contingentes.

Respecto al cálculo del indicador de rentabilidad ROE<sup>9</sup>, el sector descentralizado mostró indicadores positivos, los más destacados fueron el Instituto Departamental de Deportes del Tolima y las ESE Especializado Granja Integral de Lérica y San Juan de Dios de Honda. Con relación al margen EBITDA<sup>10</sup>, 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 Regional del Líbano, San Juan de Dios de Honda y Reina Sofia de Lérica; preocupa los márgenes de los establecimientos públicos (Universidad del Tolima y Conservatorio del Tolima), a pesar de su situación superavitaria.

Tabla 22.  
**Indicadores Contables de Entidades Descentralizadas**

Valores en millones de \$

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
<b>EMPRESAS</b>					
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	1,8	0,9	965	1%	4%
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	0,8	0,4	43.083	0%	-1%
LOTERIA DEL TOLIMA	0,9	0,7	0	13%	87%
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	0,3	0,7	0	-35%	-71%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	0,1	0,4	16.451	14%	27%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	0,1	0,4	5.764	17%	14%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	14,4	0,0	55	28%	17%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	0,1	0,2	38.379	13%	14%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	0,0	0,3	3.775	15%	20%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	0,4	0,0	14.045	1%	17%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA - PURIFICACION	0,5	0,2	1.906	10%	9%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	0,0	0,3	3.384	30%	29%
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>			<b>127.807</b>		
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>					
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	7,1	0,0	100	-2%	-886%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	8,1	0,1	843	27%	N.D.
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	1,3	0,1	18.841	2%	-140%
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>			<b>19.784</b>		
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>147.591</b>		

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

## 4. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

### Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo reportó para el Departamento del Tolima riesgo alto en el componente sectorial de Prestación de Servicios. No obstante, aplicada la metodología de priorización no fue priorizada para iniciar la etapa de seguimiento.

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.

### **Sector Educación**

El Departamento de Tolima fue calificado como aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2021, 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 2022 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.

## **5. Pasivos contingentes<sup>11</sup>**

El Departamento del Tolima reportó a 31 de diciembre de 2022, 2.052 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por \$337.774 millones.

Al compararla con la información reportada a 2021, se evidencia un incremento de 420 procesos los cuales generaron un aumento de \$37.392 millones en el monto de las pretensiones.

---

<sup>11</sup> Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Tabla 23.  
**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	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Acción de Grupo	2	3	3.115	3.115	1%	1%
Acción de Cumplimiento	2	1	1	0	0%	0%
Acción Popular	127	126	1.206	706	0%	0%
Acción de Tutela	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	5	3	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1140	1518	43.573	54.891	15%	16%
Acción Contractual	10	10	10.278	10.278	3%	3%
Acción de Reparación Directa	174	177	109.904	105.550	37%	31%
Acción de Lesividad	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	5	3	2.004	937	1%	0%
Ordinario Laboral	57	63	4.672	4.016	2%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	7	34	999	33.685	0%	10%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	0	0	0	0%	0%
Otros	103	114	124.631	124.596	41%	37%
<b>TOTAL</b>	<b>1632</b>	<b>2052</b>	<b>300.382</b>	<b>337.774</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Así las cosas, los procesos legales se convierten en un factor de riesgo moderado para las finanzas departamentales siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados obtenidos en el balance financiero del Departamento en la vigencia 2022 mostraron signos de recuperación y estabilización de las finanzas de la Entidad Territorial. Durante la vigencia 2022 los ingresos tributarios del Departamento repuntaron en términos reales, como consecuencia de la gestión tributaria que propició la recuperación de los ingresos propios. Así mismo, se redujo el nivel de dependencia de las transferencias de Sistema General de Participaciones - SGP.

En materia de inversión el Departamento se enfocó en sectores sociales como salud y educación, así mismo desarrolló proyectos de infraestructura gracias a que la Entidad Territorial tuvo a disposición mayores recursos provenientes del crédito interno que le permitieron adelantar obras en materia vial.

El gasto de funcionamiento del sector central y los órganos de control se ejecutaron dentro de los límites legales. Los ingresos corrientes de libre destinación tuvieron una disminución en términos reales, en este sentido es pertinente continuar con las medidas de racionalización y contención del gasto en cada una de las secciones presupuestales.

En la vigencia 2022 el nivel de endeudamiento del Departamento se incrementó debido al desembolso de nuevas operaciones de crédito las 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-" (A menos), emitida por BRC Ratings S&P Global en septiembre de 2022.

En el caso de los pasivos contingentes derivados de las acciones judiciales en contra de la administración departamental aumentaron en comparación con 2021, por lo que es pertinente realizar 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, en este particular llama la atención la Universidad del Tolima que registro déficit. Esta situación exige un seguimiento riguroso al desempeño financiero de cada entidad, con el fin de advertir la presencia de riesgos fiscales y patrimoniales que puedan afectar las finanzas del Departamento.

En conclusión los principales retos que tiene el Departamento se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de reactivación económica en el marco de la alta presión inflacionaria que ha experimentado el país durante la vigencia, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo y pobreza.

## Departamento del Tolima

### Balance Financiero

Valores en millones de \$

NOMBRE DE CONCEPTO	AÑO 2022
<b>INGRESOS TOTALES (sin financiación)</b>	<b>1.261.784</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>1.177.989</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>315.053</b>
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>100.069</b>
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>762.867</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>83.795</b>
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>1.372.041</b>
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>155.264</b>
<b>GASTOS ORGANISMOS DE CONTROL</b>	<b>15.895</b>
<b>PAGO DE BONOS PENSIONALES y CUOTAS PARTES DE BONO PENSIONAL</b>	<b>14.743</b>
<b>APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES</b>	<b>1.802</b>
<b>INTERESES y COMISIONES DE LA DEUDA</b>	<b>1.782</b>
<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>1.182.555</b>
Educación	682.776
Salud y Protección Social	178.003
Vivienda, Ciudad y Territorio	15.916
Gobierno Territorial	57.556
Transporte	104.588
Inclusión Social y Reconciliación	5.463
Deporte y Recreación	58.687
Resto de Sectores	79.567
Disminución de Pasivos	0
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL</b>	<b>-110.257</b>
<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>170.547</b>
<b>RECURSOS DEL CRÉDITO</b>	<b>64.175</b>
<b>Interno</b>	<b>64.175</b>
Desembolsos	64.175
Amortizaciones - Principal	0
<b>Externo</b>	<b>0</b>
Desembolsos	0
Amortizaciones - Principal	0
Recursos del Balance	106.372
Disposición de activos	0
<b>BALANCE PRIMARIO</b>	<b>0</b>
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO	-2.102
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>0</b>
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	1.432.331
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	1.372.041
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	60.290

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.