



Hacienda

Municipio  
**de San Juan de Pasto**

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

Fotografía: Adobe Stock

## 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.....	7
3.	Deuda Pública .....	11
<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 .....	14
3.	Liquidez y Solvencia de Corto Plazo .....	16
4.	Límites de Endeudamiento .....	18
5.	Límites Gastos de Funcionamiento.....	20
<b>V.</b>	<b>Fortalezas y vulnerabilidades fiscales .....</b>	<b>22</b>
1.	Estructura financiera .....	22
2.	Ejecución y constitución de reservas presupuestales .....	23
3.	Provisión del Pasivo Pensional.....	23
4.	Situación financiera del Sector Descentralizado .....	24
	4.1. Empresas y Establecimientos Públicos.....	24
5.	Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08) .....	28
6.	Pasivos contingentes .....	28
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>29</b>
	Balance Financiero Municipio de San Juan de Pasto.....	32

## I. Contexto y Antecedentes

El Municipio de San Juan de Pasto es la capital del Departamento de Nariño, forma parte de la región pacífica y se encuentra ubicado en el sur occidente colombiano. En su jurisdicción se cuentan 17 corregimientos, 12 comunas y 388 barrios. Tiene una superficie de 1.131 Km<sup>2</sup> que representan el 3.4% del total departamental. Para el año 2023 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE – calculó su población en 408.358 habitantes de los cuales, el 46,85% son hombres y 53,15% mujeres; el 77,8% corresponde a población urbana y el 22,2% a población rural<sup>1</sup>.

Desde el 2011, el PIB en precios corrientes se ha caracterizado por una tendencia al alza, a partir de segundo semestre de 2019 se observa una tendencia a la baja, ubicándose para el 2020 el PIB proyectado por el DANE en precios corrientes fue de \$5.763,046.815 miles de millones que representó una desaceleración de 0,8 puntos porcentuales 15,92% frente a la vigencia inmediatamente anterior. Para el segundo semestre del 2020, la participación del valor agregado del municipio en el Departamento fue de 38,73%, Por otra parte, la pobreza monetaria en el Municipio de San Juan de Pasto pasó de 45,7% en 2020 a 40,1 en 2021, lo que representa una disminución considerable la población que tiene un ingreso per cápita de la unidad de gasto por debajo de la línea de pobreza. El coeficiente Gini pasó de 0,51 a 0,49 para los mismos años. Esto último revela una desaceleración de la tendencia de desigualdad que venía presentando el Municipio de San Juan de Pasto. No obstante, dicho coeficiente de Gini es inferior al nivel nacional que en 2021 se ubicó en 0,52.

Al culminar la vigencia 2021, el Municipio de San Juan de Pasto presentó Déficit fiscal, explicado por la disminución en un 2% en términos reales de los ingresos y un incremento del 1% de los gastos, ahora bien, al incorporarse las partidas de financiamiento: Recursos del Balance, venta de activos y el endeudamiento neto el Municipio de San Juan de Pasto registró un resultado presupuestal positivo de \$104.277 millones. Así mismo, dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central y, contrario al año inmediatamente anterior, también de los organismos de control; mantuvo un endeudamiento sostenible y obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

---

<sup>1</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>. Consultado el 20/06/2023.

El Municipio de San Juan de Pasto nuevamente ha sido evaluado para la vigencia 2021, por la firma BRC Ratings – S&P Global S.A. Sociedad Calificadora de Valores, quien mantuvo la capacidad de pago en grado de inversión A, enfatizando la capacidad fuerte del Municipio para cumplir con sus obligaciones, gracias a la continuidad en las políticas y estrategias para mejorar el recaudo, al igual que a la gestión eficiente del gasto y endeudamiento.

Los principales retos de la administración territorial se orientaban en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

## II. Organización institucional

### 1. Sector Central

La estructura de la administración Municipal está conformada por el despacho del Alcalde, con 6 oficinas (Asesora del Despacho, Asesora Jurídica, Control Interno, Comunicación Social, Planeación de Gestión Institucional y de Asuntos Internacionales); 15 Secretarías de despacho (General, Gobierno, Educación, Hacienda, Agricultura, Desarrollo Económico y Competitividad, Desarrollo Comunitario, Bienestar Social, Gestión Ambiental, Planeación, Infraestructura y Valorización, Tránsito y Transporte, Salud, Cultura y Mujeres Orientaciones Sexuales e Identidad de Género).

La estructura de la planta en el sector central de la administración<sup>2</sup>, los órganos de control y las secretarías de educación y salud<sup>3</sup> al cierre de 2021 ascendía a 1.173 cargos, distribuidos así: 46% en la secretaría de educación; 45% en la Administración Central y el resto de las secretarías; 6% en los organismos de control y 3% en la secretaría de salud.

La planta de docentes<sup>4</sup> contó con 2.315 personas de las cuales 94% eran docentes y 6% directivos docentes. No se reportaron cargos administrativos.

---

<sup>2</sup> Según información reportada por el municipio a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario “Personal y Costos de Planta y Personal y Costos de Contratos”.

<sup>3</sup> Solo los cargos de la administración central que desempeñan funciones en la Secretaría de Educación.

<sup>4</sup> Se incluye la Planta Docente, como quiera que se trata de servicios de personal directamente relacionados con la prestación del servicio educativo, y sus gastos asociados hacen parte integral de los presupuestos de inversión de

## 2. Sector Descentralizado

El sector descentralizado del Municipio de San Juan de Pasto está conformado por 7 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1.  
**Inventario de entidades descentralizadas<sup>5</sup>**

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
<b>EMPRESAS</b>		
E.S.E. PASTO SALUD	E.S.E.	SALUD
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	E.I.C.E.	TRANSPORTE MASIVO
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>		
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO -INVIPASTO-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

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

## III. Estructura y dinámica fiscal<sup>6</sup>

### 1. Ingresos

#### Ingresos diferentes del SGR

En la vigencia 2022 el Municipio de San Juan de Pasto recaudó ingresos por \$904.612 millones, lo que significó una disminución del 7% en términos reales con respecto a la vigencia 2021. Los recursos del balance disminuyeron 32% y otros ingresos de capital 59%. Al excluir los recursos del balance, la venta de activos y otros y los desembolsos del crédito, los ingresos totales recaudados en la vigencia ascendieron a \$766.520 millones representando el 85% del total. Los recursos propios recaudados en el periodo analizado aportaron el 22% del total, las transferencias el 62% y los ingresos de capital el 16%.

los municipios, los cuales se financian con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Ley 715 de 2001.

<sup>5</sup> No incluye la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA), la Agencia Analítica de Datos (AGATA), la Entidad de Gestión Administrativa y Técnica (EGAT), el instituto Distrital de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud (IDCBIS) las cuales no cuentan con reporte CUIPO al cierre de 2022.

<sup>6</sup> Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Municipio de San Juan de Pasto 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 Municipio), y reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN).

El decrecimiento de los ingresos reflejó la tendencia de sus tres grandes componentes y especialmente de los ingresos de capital, que cayeron 21% en pesos constantes, mientras los tributarios y las transferencias disminuyeron 1% y 5%, respectivamente. Entre los ingresos de capital, el comportamiento agregado corrió por cuenta principalmente de los recursos del balance y de los Otros ingresos de capital, pues las transferencias de capital y los desembolsos de crédito registraron aumentos significativos. El total de ingresos recaudado fue equivalente al 93% del presupuesto definitivo (Tabla 2).

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	174.383	196.104	-1%	20%	22%
Transferencias corrientes	523.683	563.565	-5%	61%	62%
Ingresos de capital	162.169	144.942	-21%	19%	16%
Transferencias de capital	5.140	6.850	18%	1%	1%
Desembolsos del crédito	2.378	24.997	829%	0%	3%
Recursos del Balance	137.503	105.147	-32%	16%	12%
Otros <sup>2</sup>	17.147	7.948	-59%	2%	1%
<b>RECAUDOS DEL AÑO</b>	<b>860.235</b>	<b>904.612</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 información de la Secretaría de Hacienda.

Los ingresos tributarios consolidados en términos reales crecieron 3% en la vigencia 2022 y su ejecución alcanzó 105% de la meta establecida en el presupuesto. El comportamiento al alza fue más o menos generalizado y reflejó de la recuperación económica y el efecto favorable del cambio en el calendario tributario establecido desde el 2020; adicionalmente el Municipio dio continuidad a las condiciones especiales de pago y la ampliación de plazos para pago de las obligaciones tributarias.

La apertura de la frontera con Ecuador y la dinámica del consumo binacional se reflejaron en que los impuestos que más crecieron fueron estampillas (9%) y el impuesto de industria y comercio (7%) como consecuencia, además, de un mayor nivel de contratación pública y la aceleración de proyectos de inversión del Municipio y sus descentralizadas; así mismo, los otros impuestos presentaron un incremento porcentual fuerte, que determinó para ese renglón una mayor participación en el total de los Ingresos Tributarios (Tabla 3).

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

Concepto	Vigencia		Variación Real 2022/2021	Composiciones	
	2021	2022		2021	2022
Estampillas	8.776	10.800	9%	6%	6%
Sobretasa a la Gasolina	8.523	10.218	6%	6%	6%
Impuesto Predial Unificado	56.375	57.566	-10%	39%	34%
Impuesto de Industria y Comercio	41.897	50.606	7%	29%	30%
Impuesto de Alumbrado Público	20.158	21.332	-6%	14%	12%
Otros Impuestos	10.526	20.541	73%	7%	12%
<b>TOTAL</b>	<b>146.255</b>	<b>171.063</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

## Ingresos del SGR

Al finalizar el bienio 2021 - 2022, el presupuesto total de ingresos del SGR sumó \$8.637 millones, los cuales en su totalidad correspondieron a ingresos corrientes. Los recursos del SGR representaron algo menos del 1% del total de los ingresos recibidos por el Municipio de San Juan de Pasto en 2022.

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

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2021-2022	
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>8.637</b>	<b>100,0%</b>
Administración del Sistema General de Regalías	388	4,5%
Asignaciones del Sistema General de Regalías	8.249	95,5%
Asignación para la Inversión Regional	5.247	60,7%
<b>Recursos de Capital</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS</b>	<b>8.637</b>	<b>100,0%</b>

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

## 2. Gastos

### Gastos diferentes del SGR

Durante la vigencia del 2022, los compromisos de gastos financiados por el Municipio con recursos distintos al SGR totalizaron \$825.066 millones, monto inferior en 4% real frente a lo registrado en 2021. La caída reflejó el comportamiento de los renglones de inversión y funcionamiento, mientras el servicio de la deuda se mantuvo constante en términos reales.

Con base en el presupuesto definitivo de la entidad, la ejecución del gasto correspondió al 96,7% (Tabla 5).

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

Concepto	Vigencia	vigencia	Variación Real 2022/2021	Composiciones	
	2021	2022		2021	2022
Funcionamiento	77.254	80.043	-8%	10%	10%
Inversión	664.456	728.916	-3%	88%	88%
Servicio de la deuda	14.248	16.107	0%	2%	2%
<b>COMPROMISOS DEL AÑO</b>	<b>755.958</b>	<b>825.066</b>	<b>-4%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Los emolumentos por servicio de la deuda aumentaron como consecuencia del mayor pago de amortizaciones asociado al vencimiento de periodos de gracia de créditos con la banca comercial. Durante la vigencia la administración central no comprometió recursos para el pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes Pensionales ni realizó aportes al Fondo de Contingencias.

Los gastos de inversión, cuya representatividad en la estructura de gastos se mantuvo en el 88%, cayeron 3% real.

De los gastos de funcionamiento, los gastos de personal representaron el 34%, las transferencias corrientes realizadas a entidades descentralizadas municipales el 32% y los giros para costear el financiamiento de los organismos de control el 10% (Tabla 6).

Los gastos de funcionamiento causados por las secretarías de educación y salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración y rentas cedidas, presentaron una ejecución de \$2.258 millones.

Tabla 6.  
**Gastos de Funcionamiento**  
Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	Composición
	2022	2022
Gastos de personal	26.892	34%
Adquisición de bienes y servicios	19.170	24%
Transferencias corrientes	25.311	32%
Transferencias de capital	0	0%
Gastos de comercialización y producción	0	0%
Adquisición de activos financieros	0	0%
Disminución de pasivos	699	1%
Gastos por tributos, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora	232	0%
Gastos de funcionamiento de organismos de control	7.739	10%
<b>TOTAL</b>	<b>80.043</b>	<b>100%</b>

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

Con relación a las inversiones realizadas por el Municipio de San Juan de Pasto diferentes al SGR, se distribuyeron de la siguiente manera: el 35% para el Sector de Educación; Salud y Protección recibieron un superior flujo de recursos acumulando un valor de \$564.417 millones – les siguen: Transporte con un 7%; Resto de Sectores con 6%<sup>7</sup>; Vivienda, Ciudad y Territorio con 4%; Inclusión Social y Reconciliación y sector Deporte, Recreación y Cultura con 2% cada uno y, Finalmente Gobierno Territorial con un 1% (Tabla 7).

<sup>7</sup> Principalmente, de los sectores Justicia y Seguridad (Fondo de seguridad de las entidades territoriales -FONSET-) y Equipamiento (construcción de zonas verdes, parques y plazas).

Tabla 7.  
**Gastos de Inversión por Sectores – Fuentes Diferentes al SGR<sup>8</sup>**  
Valores en millones de \$

Concepto	TOTAL	Composición
		2022
Educación	258.691	35%
Salud y Protección Social	305.726	42%
Vivienda, Ciudad y Territorio	28.739	4%
Gobierno Territorial	10.301	1%
Transporte	47.784	7%
Inclusión Social y Reconciliación	14.395	2%
Deporte, Recreación y Cultura	16.084	2%
Resto de Sectores*	47.196	6%
Disminución de Pasivos**	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>728.916</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 información y las comunicaciones, y Trabajo.

\*\*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 información de la Secretaría de Hacienda

## Gastos del SGR

Con respecto a la inversión financiada con cargo a recursos del Sistema General de Regalías (SGR), para el bienio 2021 – 2022, el Municipio de San Juan de Pasto contrajo compromisos de inversión de \$5.557 millones<sup>9</sup>. El 94% se destinó a inversión (Tabla 8).

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

Concepto	BIENALIDAD 2021-2022	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	310	6%
Gastos de Inversión	5.247	94%
Servicio de la Deuda	0	0%
<b>TOTAL COMPROMISOS SGR</b>	<b>5.557</b>	<b>100%</b>

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

<sup>8</sup> No incluye inversión ejecutada por los organismos de control en 2022 (\$39.804 millones).

<sup>9</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 del Municipio de San Juan de Pasto, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

### 3. Deuda Pública

Teniendo en cuenta que el Municipio de San Juan de Pasto a 31 de diciembre de 2021 contaba con un saldo de la deuda de \$52.750 millones y que durante la vigencia 2022 obtuvo desembolsos de crédito por \$24.997 millones<sup>10</sup> y sirvió deuda financiera por \$14.891 millones (\$10.703 millones por amortizaciones y \$4.188 millones por intereses). El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2022 fue de \$67.297 millones.

El 2 de diciembre de 2022, la firma BRC Ratings – S&P Global S.A. Sociedad Calificadora de Valores, mantuvo la capacidad de pago de A al Municipio de San Juan de Pasto, destacando que en *“2021 los ingresos tributarios aumentaron 14.3%, resultado superior al registrado por algunos de sus pares comparables. Por su parte a septiembre de 2022, estos mismos recursos crecieron 12.8% frente al mismo periodo de 2021 producto de la dinámica económica, en especial por el comportamiento del consumo que benefició el recaudo del ICA”*<sup>11</sup>.

Tabla 9.  
**SALDO Y COMPOSICION DE LA DEUDA**

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	52.750	67.297	100%	COP	IBR UN MES/DOBAR 6 MESES
<b>Total Deuda Interna</b>	<b>52.750</b>	<b>67.297</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>52.750</b>	<b>67.297</b>	<b>100%</b>		

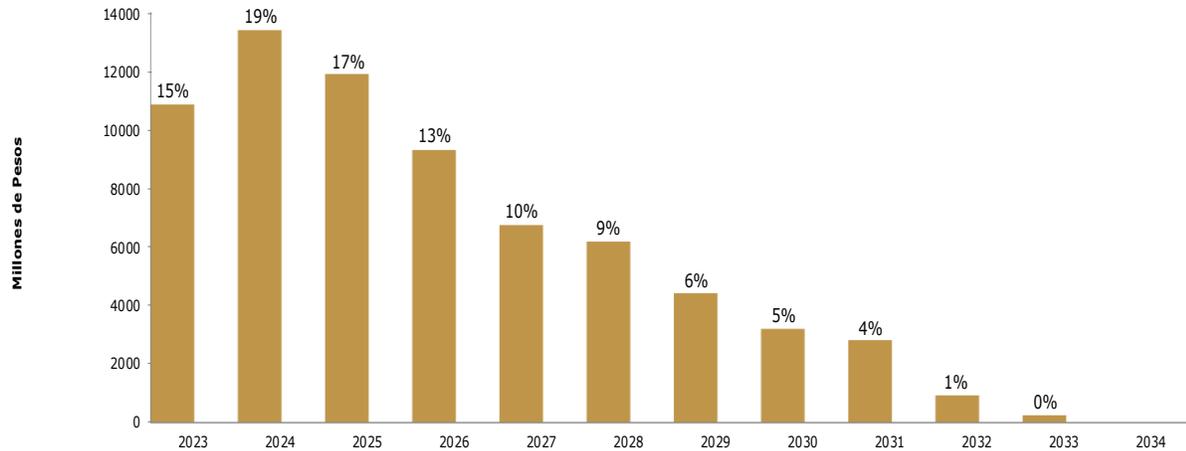
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda financiera tiene como garantía y fuente de pago los recursos propios del Municipio de San Juan de Pasto como: Impuesto de industria y comercio, Impuesto Predial Unificado y SGP - Agua potable y saneamiento básico -. El costo promedio es la DOBAR a seis meses y el IBR a un mes.

<sup>10</sup>Para el Parque Rio de Alta Montaña por \$4.725 millones; para el SETP por \$14.362; para Mejoramiento y Mantenimiento Malla Vial Rural por \$2.992 millones; Mejoramiento y Mantenimiento de vías urbanas por un valor de \$2.807 millones

<sup>11</sup> <https://www.brc.com.co/es/pdfs/2022/2022-12-13-reporte-de-calificacion-municipio-de-pasto-ci2022.pdf>.

Gráfico 1  
**PERFIL DE VENCIMIENTOS DE AMORTIZACIONES**



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

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se concentran entre 2023 y 2028 cuando se proyecta cancelar el 83% del total de las obligaciones financieras contratadas a la fecha. El Municipio informa que existe una Deuda entre el Municipio de Pasto y EMPOPASTO S.A. por el convenio que tiene el Municipio en la participación para el Programa Agua para el Campo el cual a la fecha tienen un saldo de \$2.942 millones.

## IV. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero.

### 1. Resultado Fiscal

Como resultado del comportamiento de los ingresos efectivamente recaudados, que fueron superados por los compromisos de gastos en la vigencia 2022, se generó un déficit fiscal de \$40.038 millones, el mismo que fue financiado por los recursos del balance y el endeudamiento neto, registrándose un resultado presupuestal superavitario de \$79.546 millones, conservando la situación positiva presentada en la vigencia 2021 (Tabla 10).

Tabla 10.  
**Resultado Fiscal de la Vigencia**

Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022
<b>Déficit o superávit fiscal</b>	<b>-26.995</b>	<b>-40.038</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>131.272</b>	<b>119.584</b>
Endeudamiento neto	-6.625	14.289
Recursos del balance	137.503	105.147
Disposición de activos	394	148
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>104.277</b>	<b>79.546</b>

Fuente: DAF con base en 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 Municipio de San Juan de Pasto, se tiene que al culminar 2022, los ingresos incorporados al SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$3.080 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. La ejecución en los recursos del SGR fue del 64% en la bienalidad (Tabla 11).

Tabla 11.  
**Resultado del SGR**

Valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad 2021/2022
Total Presupuesto Definitivo SGR	8.637
Total Compromisos SGR	5.557
<b>RESULTADO SGR</b>	<b>3.080</b>
Compromisos/Presupuesto definitivo	64%

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

## 2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable<sup>12</sup>

La información financiera del Municipio de San Juan de Pasto, con corte a diciembre 31 de 2022, mostró activos totales de \$1,34 billones, los cuales disminuyeron 8% real con relación a la vigencia anterior. El 39% estuvo representado por propiedad, planta y equipo, el 14% por otros activos, el 19% en Inversiones e Instrumentos derivados, el 11% por efectivo, 10% por bienes de uso público e históricos y culturales y 7% por cuentas por cobrar.

En comparación con el 2021, en términos reales, el cambio en la estructura del activo estuvo determinada por la caída en las cuentas de efectivo y sus equivalentes (27%), otros activos (21%), inversiones e instrumentos derivados (8%) y, en menor medida, propiedades planta y equipo con una caída del 1%. Por su parte las cuentas por cobrar aumentaron un 13%.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata o que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron en términos reales 14,6% con un saldo de \$381.121 millones, pasando a ser un 28,4% del total de los activos.

Por el lado de los pasivos estos sumaron \$447.079 millones manteniéndose constantes en términos reales con relación a la vigencia anterior. El 65% estuvo representado por beneficios a empleados, 15% por préstamos por pagar, el 10% por cuentas por pagar, 8% por otros pasivos y 2% por provisiones.

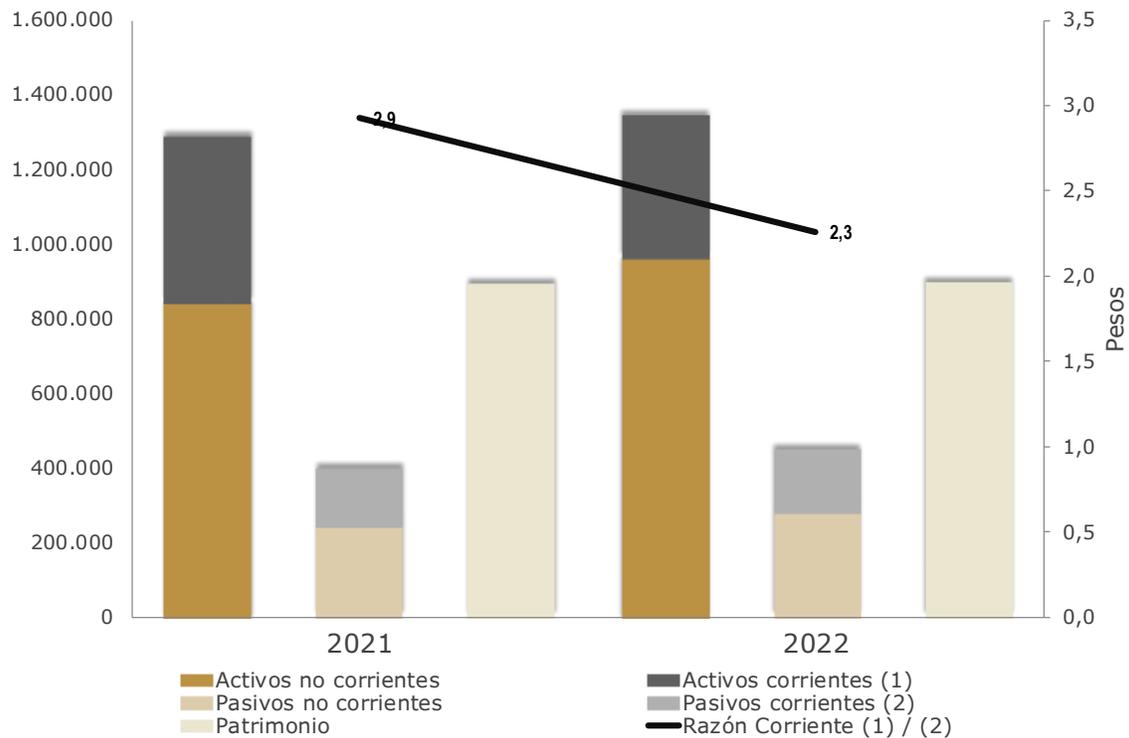
En su comportamiento se destacaron la disminución de cuentas por pagar (11%) y otros pasivos (10%); prestamos por pagar que aumentaron 13%, a su vez las provisiones aumentaron 1%.

---

<sup>12</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 38% del pasivo fue clasificado como corriente, cayendo un 2% real con relación al valor del año inmediatamente anterior.

Gráfico 2.  
Balance Contable



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

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2022, \$2,3 de activos por cada peso de pasivo, presentando una disminución de 0,6 respecto a 2021. En general, se evidencia que el Municipio de San Juan de Pasto no está expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)<sup>13</sup> se estimó en \$30.755 millones, presentando un aumento en términos reales del 6% frente al calculado en el 2021.

<sup>13</sup> 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.

En resumen, al cierre de 2022 el estado patrimonial del Municipio de San Juan de Pasto, desde la perspectiva contable, disminuyó en 11% ocasionado por la caída en los activos, principalmente en las cuentas de efectivo y equivalentes y otros activos. Aunque no se perciben riesgos financieros en el Municipio ni problemas de liquidez en el corto plazo, se recomienda seguimiento, ya que eventualmente la reducción del patrimonio podría afectar la estructura del estado de situación financiera.

### **3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo<sup>14</sup>**

Al culminar la vigencia 2022, el Municipio de San Juan de Pasto contaba con disponibilidades por \$153.545 millones todos en caja y bancos. El 64% de las disponibilidades correspondían a recursos de destinación específica (de los cuales el 30 % correspondió a Recursos del Sistema General de Participaciones y el 15 % a recursos de capital) y el restante 36% a recursos de libre destinación.

---

<sup>14</sup> El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Municipio 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>32.747</b>	<b>23.041</b>	<b>9.706</b>
<b>Ingresos corrientes de destinación específica</b>	<b>98.052</b>	<b>34.417</b>	<b>63.635</b>
<b>Recursos tributarios y no tributarios con destinación específica</b>	<b>62.521</b>	<b>14.200</b>	<b>48.321</b>
<b>Transferencias corrientes diferentes al SGP con destinación específica</b>	<b>6.454</b>	<b>5.430</b>	<b>1.024</b>
<b>Sistema General de Participaciones (diferentes a salud)</b>	<b>29.077</b>	<b>14.787</b>	<b>14.290</b>
<i>SGP Educación</i>	<b>8.529</b>	<b>8.228</b>	<b>301</b>
<i>SGP Propósito general</i>	<b>9.883</b>	<b>3.622</b>	<b>6.261</b>
<i>SGP Asignaciones especiales</i>	<b>10.664</b>	<b>2.936</b>	<b>7.728</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>15.088</b>	<b>17.319</b>	<b>-2.231</b>
<b>Fondos especiales</b>	<b>7.659</b>	<b>2.286</b>	<b>5.373</b>
<b>Fondo Local de Salud</b>	<b>4.876</b>	<b>1.139</b>	<b>3.737</b>
<i>SGP Salud</i>	<b>1.102</b>	<b>76</b>	<b>1.025</b>
<i>Otros recursos de salud</i>	<b>3.774</b>	<b>1.062</b>	<b>2.712</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>1.038</b>	<b>1.093</b>	<b>-55</b>
<b>Fondo de gestión del riesgo</b>	<b>1.745</b>	<b>54</b>	<b>1.690</b>
<b>Fondos de contingencias</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>153.545</b>	<b>77.062</b>	<b>76.483</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 información de la Secretaría de Hacienda.

Por su parte, las exigibilidades sumaron \$77.062 millones representados en reservas presupuestales (43%) - un valor históricamente alto en el Municipio de San Juan de Pasto -, cuentas por pagar de la vigencia (31%), cheques no cobrados (21%) y recursos de terceros (5%). Del total de las exigibilidades el 45% fueron con cargo a recursos de destinación específica.

El cruce de saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación fiscal del Municipio de San Juan de Pasto al cierre de 2022 presentó un superávit neto de \$76.483 millones<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales no son coincidentes entre el acto administrativo y el reporte al FUT.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, según ejecuciones presupuestales, a 31 de diciembre de 2022 los ingresos totales recaudados fueron \$904.612 millones; al restarle los gastos totales (\$825.066 millones) se obtiene un superávit de recursos existentes en tesorería al cierre de 2022, del orden de \$79.546 millones, indicando la no existencia de problemas de liquidez.

#### 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 conjuntamente la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones de crédito público 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 Régimen de SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo Régimen de SGR).
- Si se tiene créditos financiados con regalías, se descuenta del saldo, al igual que las amortizaciones e intereses que se pagan con recursos del SGR.
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2023<sup>16</sup>.
- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2023 mediante la figura de vigencias futuras<sup>17</sup>. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997.

---

<sup>16</sup> Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2023 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2023.

<sup>17</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.

- Se incluye el valor de las amortizaciones \$10.861 millones y \$6.579 millones de intereses que se proyecta pagar en 2023, es decir un valor total de \$17.440 de servicio de deuda.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2023 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda/ingresos corrientes = 19%.

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)	290.783	218.653
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	291.737	219.607
1.2 Vigencias futuras	953	953
2. Gastos de funcionamiento Artículo 2 Ley 358 de 1997	62.262	62.262
3. Ahorro operacional (1-2)	228.521	156.391
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)	56.436	87.191
4.1 Total saldo de la deuda	67.297	67.297
4.2 Saldo de la deuda financiada con Sistema General de Regalías		0
4.3.Total amortizaciones de la deuda	10.861	10.861
4.4 Amortizaciones de créditos financiados con Sistema General de Regalías		0
4.5 Saldo de créditos condonables		0
4.6 Amortizaciones de créditos condonables		0
4.7 Pasivo diferente a financiero		30.755
4.8 Proyección nuevo endeudamiento		
5. Intereses de la deuda distinta a regalías (5.1-5.2)	6.579	6.579
5.1 Total de intereses de la deuda	6.579	6.579
5.2 Intereses de la deuda financiada con Sistema General de Regalías		0
<b>SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (5/3)</b>	3%	4%
<b>SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (4/1)</b>	19%	40%

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

Ahora bien, una estimación más realista de la capacidad de pago indica que el Municipio de San Juan de Pasto tendría ahorro operacional positivo menor en comparación con el calculado conforme a la Ley 358/97, ubicando el indicador de solvencia en 4% y el de sostenibilidad en 40%. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes) y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos

recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud 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<sup>18</sup>, con lo cual se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad. No obstante, todo lo anterior, continúa confirmándose la instancia autónoma de endeudamiento del Municipio de San Juan de Pasto, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 4% y 40%, respectivamente.

## 5. Límites Gastos de Funcionamiento

Considerando que el Municipio de San Juan de Pasto se clasificó en primera categoría para la vigencia 2022, de acuerdo con el Artículo 6° de la Ley 617 de 2000, la entidad territorial debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento máximo en 65%, en relación con sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Durante la vigencia 2022 la relación fue del 42%. Es decir, el Municipio de San Juan de Pasto se encuentra 23 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en el Artículo 6° de la Ley 617 del 2000.

El indicador aumentó en un 1% el valor de la relación que se presentó en 2021, pero mantiene un margen considerable respecto del límite establecido por la Ley (Tabla 14).

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/	121.674	122.794	-11%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	50.276	51.951	-9%
3. Relación GF/ICLD	41%	42%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
<b>5. Diferencia</b>	<b>-24%</b>	<b>-23%</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 información de la Secretaría de Hacienda.

<sup>18</sup> 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. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación al 31 de diciembre de 2022, mostraron una disminución con relación al recaudo del periodo anterior (11% real), igual que los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley los cuales disminuyeron 9%.

Las tablas 15, 16 y 17 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los organismos de control los cuales se mantuvieron dentro de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000.

Tabla 15.  
**Sección de Concejo**  
Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.188	3.444
2. Límite establecido por la Ley 617	3.431	3.538
Remuneración Concejales	1.606	1.696
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.825	1.842
<b>3. Diferencia</b>	<b>-243</b>	<b>-94</b>

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

Tabla 16.  
**Sección de Contraloría**  
Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.192	2.315
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	2.192	2.315
<b>3. Diferencia</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

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

Tabla 17  
**Sección de Personería**  
Valores en millones de \$

Concepto	2021	2022
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.762	1.979
2. Límite establecido por la Ley 617	2.068	2.088
<b>3. Diferencia</b>	<b>-306</b>	<b>-108</b>

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

Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hace a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la

Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías y de la Contraloría General de la República (CGR) en el caso del Concejo y la Personería Municipal.

## V. Fortalezas y vulnerabilidades fiscales

### 1. Estructura financiera

Al cierre de 2022 el Municipio de San Juan de Pasto, presentó una tendencia negativa en el total de los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías y sus transferencias de capital crecieron, redujo los recursos de vigencias anteriores, contrato nueva deuda financiera. El comportamiento del recaudo propio aumento un 3% en términos reales.

En 2022 la firma BRC Ratings – S&P Global S.A. Sociedad Calificadora de Valores mantuvo la calificación de capacidad de pago de A al Municipio de San Juan de Pasto.

Si bien el Municipio continuó reflejando alta dependencia de las transferencias de la Nación, el efecto sobre los ingresos propios de carácter recurrente fue positivo ocasionado por los aumentos del recaudo del impuesto de industria y comercio (7%), la sobretasa a la gasolina (6%), las estampillas (9%) y otros impuestos (73%), impulsados por el ciclo económico local de reactivación económica, la apertura de la frontera con Ecuador y la mejora leve de la capacidad de pago de los contribuyentes. En términos generales el recaudo propio creció 3% dando luces sobre un repunte de la recaudación. En este panorama las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse, además, la operación administrativa de la entidad.

Aunque el Municipio tomó nueva deuda financiera durante la vigencia 2022, continúa con capacidad de pago y exhibió al cierre de 2022 indicadores de sostenibilidad y solvencia aceptables y una calificación crediticia de A.

En relación con el cumplimiento de los límites de gasto establecidos en la ley 617 de 2000, San Juan de Pasto cumplió con los límites de gasto del nivel central y ajustó al límite de las transferencias a los órganos de control.

La dinámica de los gastos, tanto funcionamiento como inversión, tuvo tendencia general al alza, influenciada por la constante recuperación económica del país que mejoró el recaudo propio ante las expectativas de mejora de los contribuyentes.

## 2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Se ejecutaron reservas para funcionamiento por \$272 millones (adquisición de activos y gastos de comercialización y producción) y para inversión \$29.091 millones (Adquisición de bienes y servicios) para un total de \$29.363 millones. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos, reflejaría atrasos en la programación y ejecución presupuestal.

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

valores en millones de \$	Vigencia	
	2021	2022
Ejecutadas por funcionamiento	470	272
Ejecutadas por inversión	21.006	29.091
<b>TOTAL EJECUCIÓN DE RESERVAS</b>	<b>21.476</b>	<b>29.363</b>

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

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales son coincidentes entre el acto administrativo y el reporte al FUT.

## 3. Provisión del Pasivo Pensional<sup>19</sup>

A 31 de diciembre de 2021, los aportes provisionados en la cuenta del Municipio en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET - para cubrir el pasivo pensional alcanzaron el 73,8%<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> En consideración a que la DRESS aun no entrega información, se coloca la información correspondiente al año 2021.

<sup>20</sup> "La DRESS indica 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".

## 4. Situación financiera del Sector Descentralizado

### 4.1. Empresas y Establecimientos Públicos

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del Sector Descentralizado. Para el análisis financiero del sector descentralizado se empleó, hasta la vigencia 2020, información reportada por las entidades en el formato CGR-Presupuestal. Con la implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas, desde la vigencia 2021 se captura esta información por medio del 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, en el caso de las cifras presupuestales, 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).

En 2022 las entidades descentralizadas del Municipio de Pasto registraron ingresos distintos al SGR por \$283.640 millones, superior en 32% con relación a los ingresos de la vigencia anterior, equivalentes al 37% de los ingresos corrientes de la administración central del Municipio de San Juan de Pasto, cifra que demuestra la importancia de las EDS para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un superávit de \$19.645 millones (Tabla 19), continuando con la tendencia positiva de los dos años anteriores, seis de las siete entidades generaron superávit, solo la E.S.P. Servicio Público de Alumbrado de Pasto - SEPAL S.A. presentó déficit, la U.A.E. Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto superó el déficit de las dos vigencias anteriores y tres de las EDS mantuvieron resultados superavitarios recurrentes.

La Terminal de Transporte de Pasto S.A si bien presentaba déficits fiscales como tendencia recurrente en el periodo 2018 - 2020, en las dos últimas vigencias presentó superávits; en cuanto a la U. A.E. Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto el déficit exhibido en los dos últimos años fue revertido en la vigencia 2022, llegando a un superávit de \$11.035 millones.

Además, las EDS ejecutaron en conjunto gastos de inversión por \$108.853 millones, cifra que demuestra la importancia del Sector Descentralizado en la prestación de servicios, el destacado rol que ejercen en materia de ejecución de inversión pública en el Municipio de San Juan de Pasto y del papel que desempeñan de cara a las necesidades de reactivación económica.

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>				
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	-23.027	-18.743	11.035	5%
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A.	1.872	801	-16.641	6%
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	18.596	13.812	21.545	15%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	-1.691	787	218	0%
E.S.E. PASTO SALUD	14.651	4.813	2.834	10%
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>	<b>10.400</b>	<b>1.470</b>	<b>18.990</b>	<b>36%</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>				
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO -INVIPASTO-	477	-616	3	1%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	141	427	651	1%
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>	<b>618</b>	<b>-190</b>	<b>654</b>	<b>1%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>11.018</b>	<b>1.281</b>	<b>19.645</b>	<b>37%</b>

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En el agregado, solo el 13,6% de los ingresos de las EDS provino de transferencias municipales, 9,1 puntos porcentuales más que en el año anterior, lo cual revela un mayor grado de dependencia fiscal en la vigencia 2022.

El nivel de dependencia fiscal de los establecimientos públicos fue del 13,6%, mientras que de las empresas fue del 11,4%. Un total de tres entidades exhibió porcentajes de dependencia fiscal por encima del 60% (Tabla 20).

En relación con el endeudamiento público, la E.S.P. Servicio Público de Alumbrado de Pasto - SEPAL S.A. presentó una Calificación de Riesgo BBB vigente y un indicador Saldo Deuda/Ingresos Corrientes de 6.784,6% y las Empresa de Obras Sanitarias de Pasto con un indicador de 90%, no tiene calificación de riesgo vigente.

Tabla 20.  
**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>			
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	71,4%	0,0%	
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A.	0,0%	6784,6%	BBB
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	3,1%	90,0%	
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	0,0%	0,0%	
E.S.E. PASTO SALUD	0,0%	0,0%	
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>	<b>11,4%</b>		
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>			
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO -INVIPASTO-	84,0%	0,0%	
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	78,0%	0,0%	
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>	<b>81,5%</b>		
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>13,6%</b>		

**Fuente:** DAF con base en información de CUIPO, CGN y reportes de calificadoras de riesgo.

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con \$3 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo: la U.A.E. Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto, el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte San Juan de Pasto, el Instituto Municipal de la Vivienda y Reforma Urbana de Pasto INVIPASTO y la Empresa de Obras Sanitarias de Pasto E.S.P. contaron, en su orden, con el mayor respaldo de activos líquidos, todas por encima de 1, las otras tres entidades se encontraban cercanas al 0 (Tabla 21) y ninguna tenía problemas de liquidez al cierre de 2022.

De otro lado, se contabilizaron pasivos contingentes para el año 2022, por demandas judiciales en contra de las EDS por \$12.768 millones, equivalentes solamente al 4,5% del total de los ingresos del sector descentralizado 1,5 puntos porcentuales menos que en 2021. Dichas contingencias se encontraban concentradas en 2 entidades: la Empresa de Obras Sanitarias de Pasto y la E.S.E. Pasto Salud.

Por su parte, con relación a los resultados en términos de la rentabilidad, estos fueron mixtos: las Empresas registraron márgenes EBITDA<sup>21</sup> positivos, mientras que de los Establecimientos Públicos: INVIPASTO mostró margen EBITDA negativo y el Instituto

<sup>21</sup> Medido 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.

Municipal Para la Recreación y el Deporte - San Juan de Pasto, obtuvo un margen EBITDA positivo.

Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio - ROE<sup>22</sup> -, ninguna de las Entidades descentralizadas del Municipio de San Juan de Pasto dio un resultado negativo (Tabla 21).

En síntesis, a nivel agregado, el sector descentralizado municipal registró un resultado positivo, un nivel de dependencia fiscal moderado y fortaleza patrimonial. En ninguna se detectaron problemas de liquidez, moderados montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad.

Las Leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS no se prevén amenazas que sugieran la necesidad de monitoreo estricto a este tipo de entidades.

Tabla 21.  
**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 Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
<b>EMPRESAS</b>					
E.S.E. PASTO SALUD	0,6	0,2	5.758	3%	5%
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A.	0,8	0,6	0	2%	11%
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	1,2	0,4	7.009	3%	29%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	0,4	0,0	0	1%	10%
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	12,2	0,1	0	81%	N.D.
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>			<b>12.768</b>		
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>					
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO -INVIPASTO-	4,6	0,0	0	7%	-897%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	5,9	0,1	0	13%	69%
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>			<b>0</b>		
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>12.768</b>		

Fuente: DAF con base en información CGN.

<sup>22</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.

## 5. 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 Decreto 028 de 2008, la E.S.E. Pasto Salud del Municipio de San Juan de Pasto de acuerdo con lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo, presentó riesgo alto en el componente sectorial de Salud Pública. Aplicada la metodología de priorización<sup>23</sup>, no fue priorizada para iniciar la etapa de seguimiento, ya que no indica riesgo frente a los componentes sectoriales evaluados: Fondo Local de Salud, Salud Pública y Prestación de Servicios.

### Sector Educación

La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional el oficio con radicado No. 1-2019-089720, en el cual indica que el Municipio de Pasto presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, en especial casos asociados al Sector Educación.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho municipio y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial conducente a preparar el reconocimiento institucional respectivo, que se realizó de manera documental y cuyo informe se encuentra en elaboración.

## 6. Pasivos contingentes<sup>24</sup>

A 31 de diciembre de 2022 el Municipio de San Juan de Pasto reportó 255 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por \$4,1 billones; un año atrás había reportado 2.187 procesos con pretensiones por \$122.263 millones. En la vigencia

---

23 Cuya fecha de corte es diciembre de 2022, no obstante, la ESE fue incluida en el Anexo 1 de la Resolución 851 del 30 de mayo de 2023: "Empresas Sociales del Estado con Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado o en trámite de viabilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que no Son objeto de categorización".

<sup>24</sup> Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

de estudio se destaca que el 98% de las pretensiones corresponden a acciones de grupo que se disparó en su cuantía con relación al año 2021.

Tabla 22.  
**Procesos Judiciales por Tipo de Proceso**

Valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Proceso		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Acción de Grupo	1	5	27.292	4.069.392	22%	98%
Acción de Cumplimiento	4	1	0	0	0%	0%
Acción Popular	18	21	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	1977	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	11	14	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	82	87	30.942	20.223	25%	0%
Acción Contractual	11	11	9.179	10.433	8%	0%
Acción de Reparación Directa	69	100	45.090	55.369	37%	1%
Acción de Lesividad	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	1	6	6.666	63	5%	0%
Ejecutivo Singular	2	0	2.233	0	2%	0%
Ordinario Laboral	10	8	861	432	1%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	0	0	0	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	0	0	0	0%	0%
Otros	1	2	0	4.612	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>2187</b>	<b>255</b>	<b>122.263</b>	<b>4.160.524</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Así las cosas, los procesos legales se convierten en un factor de riesgo alto para las finanzas del Municipio de San Juan de Pasto siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de las pretensiones.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

En la vigencia 2022 el Municipio de San Juan de Pasto recaudó ingresos totales por \$904.612 millones, lo que significó una disminución del 7% en términos reales con respecto a la vigencia 2021. El decrecimiento de los ingresos se explicó fundamentalmente, en términos agregados, por la baja actividad del recaudo propio y de los otros recursos. En contraste, se

destaca el aumento de los ingresos provenientes de desembolsos de crédito y la caída de los recursos del balance asociado a las menores disponibilidades de vigencias anteriores.

Al cierre de la vigencia, el Municipio de San Juan de Pasto estableció compromisos de gasto con recursos distintos al SGR por \$825.066 millones, resultado que refleja un decrecimiento de 3% en términos reales con respecto al año anterior. La caída generalizada de los distintos tipos de gasto explicó este resultado, donde la contracción de los gastos de funcionamiento y el mayor pago del servicio de la deuda registraron las mayores variaciones en la vigencia 2022. En el caso de los gastos de inversión estos representaron el 88% de los compromisos presupuestados.

El servicio de la deuda aumentó como consecuencia del mayor pago de amortizaciones asociado al vencimiento de periodos de gracia de créditos con la banca comercial. Durante la vigencia 2022 la administración central no comprometió recursos para el pago de bonos pensionales y cuotas partes pensionales o fondo de contingencias.

En el 2022 el Municipio de San Juan de Pasto cumplió con los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617/00 para el sector central y los organismos de control.

De acuerdo con la información financiera obtenida, para realizar el presente análisis y aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el Municipio de San Juan de Pasto se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2023. No obstante, este resultado se ve afectado con una estimación más realista de la capacidad de endeudamiento que excluya los recursos del balance de los ingresos, que incluya otros gastos recurrentes y que incorpore al saldo de la deuda el pasivo no financiero de vigencias anteriores al 2022.

El Municipio de San Juan de Pasto a 31 de diciembre de 2021, poseía un saldo de la deuda de \$52.750 millones, durante la vigencia 2022 obtuvo desembolsos de crédito por \$24.997 millones y sirvió deuda financiera por \$14.891. El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2022 fue de \$67.297 millones.

En 2022 la firma BRC Ratings – S&P Global S.A. Sociedad Calificadora de Valores, mantuvo la calificación nacional de largo plazo en A, destacando que *“en 2021 los ingresos*

*tributarios aumentaron 14.3%, resultado superior al registrado por algunos de sus pares comparables. Por su parte a septiembre de 2022, estos mismos recursos crecieron 12.8% frente al mismo periodo de 2021 producto de la dinámica económica, en especial por el comportamiento del consumo que benefició el recaudo del ICA.”*

Las entidades descentralizadas (EDS) obtuvieron ingresos distintos al SGR en 2022 por \$283.640 millones, monto 32% real superior al obtenido en la vigencia anterior y equivalente al 37% de los ingresos totales contabilizados por la Administración Central del Municipio de San Juan de Pasto. Además, ejecutaron en conjunto gastos de inversión por \$108.853 millones, cifra que demuestra la importancia del sector descentralizado en la prestación de servicios, y del destacado rol que desempeñan en materia de ejecución de inversión pública en el Municipio de San Juan de Pasto y del papel que desempeñan de cara a las necesidades de reactivación económica.

Los procesos legales se convierten en un factor de riesgo alto para las finanzas del Municipio de San Juan de Pasto siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de las pretensiones.

El Municipio de San Juan de Pasto mantiene acciones para mejorar el recaudo, coherente con una política procíclica de reactivación económica con un control adecuado de gastos y endeudamiento, como mecanismo de respuesta en un contexto de incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19.

Los principales retos de la administración consisten en el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos propios, para suplir la dependencia de las transferencias de la Nación, potenciando el recaudo de ingresos tributarios, la búsqueda de eficiencia en la planeación y ejecución del presupuesto y el diseño de estrategias que le permitan al Municipio de San Juan de Pasto la generación de ahorro corriente de libre destinación. En adición, la situación del sector descentralizado requiere por parte de la Administración Central la diligencia, prudencia y previsión correspondientes en aras de mitigar riesgos posibles y velar por la eficiencia del sector.

## Municipio de San Juan de Pasto

### Balance Financiero

Valores en millones de \$

NOMBRE DE CONCEPTO	AÑO 2022
<b>INGRESOS TOTALES (sin financiación)</b>	<b>774.320</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>759.669</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>171.063</b>
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>25.041</b>
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>563.565</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>14.651</b>
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>814.358</b>
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>72.304</b>
<b>GASTOS ORGANISMOS DE CONTROL</b>	<b>7.739</b>
<b>PAGO DE BONOS PENSIONALES y CUOTAS PARTES DE BONO PENSIONAL</b>	<b>1.176</b>
<b>APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES</b>	<b>0</b>
<b>INTERESES y COMISIONES DE LA DEUDA</b>	<b>4.223</b>
<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>728.916</b>
Educación	258.691
Salud y Protección Social	305.726
Vivienda, Ciudad y Territorio	28.739
Gobierno Territorial	10.301
Transporte	47.784
Inclusión Social y Reconciliación	14.395
Deporte y Recreación	16.084
Resto de Sectores	47.196
Disminución de Pasivos	0
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL</b>	<b>-40.038</b>
<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>119.584</b>
<b>RECURSOS DEL CRÉDITO</b>	<b>14.289</b>
<b>Interno</b>	<b>14.547</b>
Desembolsos	24.997
Amortizaciones - Principal	10.450
<b>Externo</b>	<b>-258</b>
Desembolsos	0
Amortizaciones - Principal	258
Recursos del Balance	105.147
Disposición de activos	148
<b>BALANCE PRIMARIO</b>	<b>0</b>
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO	69.480
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>0</b>
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	904.612
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	825.066
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	79.546

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal.