



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2026-042047
Bogotá D.C., 5 de junio de 2026 09:04

Doctora:

ELIANA YULIETH FLOREZ BASTO

Personera Municipal

Pamplona-Norte de Santander

personeria@pamplona-nortedesantander.gov.co

Radicado entrada 1-2026-054749
No. Expediente 28404/2026/OFI

Tema: Normas orgánicas de presupuesto
Subtema: Pago prestaciones sociales

Respetada doctora Eliana,

En atención al oficio del asunto, consulta usted lo siguiente:

- *Es legalmente viable que la suscrita, como ordenadora del gasto de la vigencia 2026, cancele deudas laborales de 2024 y 2025 que no fueron debidamente reservadas por la administración anterior?*
- *Al tratarse de recursos ya agotados en su vigencia original, cual es el trámite legal para sanear esta deuda sin incurrir en una falta disciplinaria o fiscal por "Hechos Cumplidos" o vulneración al principio de anualidad?*
- *Debe el exfuncionario acudir a una instancia judicial (conciliación o proceso laboral) para que la deuda sea reconocida como una Vigencia Expirada y se pueda proceder a su pago mediante un crédito adicional al presupuesto actual?"*

Antes de dar respuesta a su interrogante, es necesario precisar que de conformidad con el numeral 9 del artículo 43 y numeral 8 del artículo 45 del Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis y/o pronunciamientos de las actuaciones y actos





Continuación oficio

administrativos específicos y propios de dichas entidades. En consecuencia, la respuesta a su consulta enviada a través del Buzón de Atención al Cliente de este Ministerio y radicada con el número del asunto, se remitirá de conformidad con los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con carácter general y abstracto, no tendrá efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometerá de forma alguna la responsabilidad de este Ministerio.

De acuerdo con el artículo 352 de la Constitución Política y los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales deben expedir las normas que en materia presupuestal deben aplicar, tanto en el nivel central como en el descentralizado, respetando en todo caso los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Decreto 111 de 1996, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003. En ausencia de normas particulares, aplicarán en lo que fuere pertinente las normas orgánicas de presupuesto Nacional.

Por lo tanto, la asesoría que solicita debe buscarla en principio en el Estatuto Orgánico de Presupuesto del ente territorial respectivo; nuestra respuesta se soporta en el ordenamiento constitucional nacional, el cual no debe diferir sustancialmente del ordenamiento propio de cada ente territorial.

De acuerdo con lo anterior esta Dirección emite concepto a su petición, en los siguientes términos:

El artículo 181 de la ley 136 de 1994 dice:

"ARTÍCULO 181. FACULTADES DE LOS PERSONEROS. Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarles emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes."

Por otra parte, los artículos 89,104,106,107,108,109 y 110 del decreto 111 de 1996 dicen:

ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse,



Continuación oficio

ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación.

Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

ARTÍCULO 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto

ARTÍCULO 106. Los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal.

ARTÍCULO 107. La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las contralorías y personerías distritales y municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los distritos y municipios que se dicten de conformidad con la ley orgánica del presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras

ARTÍCULO 108. Las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la ley orgánica del presupuesto.

ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.

ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el



Continuación oficio

estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

De lo señalado en las normas transcritas anteriormente, se observa que los Personeros tienen la facultad de ser los ordenadores del gasto de la respectiva Personería. En consecuencia, el acto administrativo que se expida para reconocer y pagar las liquidaciones de prestaciones sociales y de salarios pendientes de pago al momento del retiro del servicio de los servidores vinculados a esta entidad, deberá ser suscrito por el Personero.

Ahora bien, refiriéndonos al caso concreto, esta Subdirección observa que una vez se produce el retiro del servicio del servidor, en este caso, el Personero Municipal, éste cesa el ejercicio de las funciones propias del empleo y en consecuencia, pierde la competencia para hacer la liquidación de los elementos salariales y prestacionales correspondientes.

Así mismo, como el cargo de Personero debe ser provisto de manera inmediata ante la falta absoluta de su titular, se deduce que la liquidación de los elementos salariales y prestacionales estará a cargo de quien lo reemplace en el ejercicio del cargo, por cuanto dicho servidor adquiere la calidad de ordenador del gasto en esa entidad.

En este orden de ideas y obedeciendo lo establecido en el decreto 111 de 1996, se puede puntualizar que: finalizado el año fiscal la personería debe hacer el cierre presupuestal generalmente a través de un acto administrativo, respetando el principio de Anualidad

Al cierre presupuestal de la vigencia fiscal se pueden presentar las siguientes situaciones:

1. Que existan compromisos pendientes de pago, de los cuales se recibió completamente el bien o servicio contratado, y para los cuales se tenga disponibilidad presupuestal y de tesorería para efectuar el pago, caso en el cual, de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica de presupuesto, la entidad territorial tendría que constituir una cuenta por pagar a 31 de diciembre, y ordenar el pago de la misma de acuerdo con la disponibilidad de tesorería.
2. Que exista compromisos o contratos perfeccionados, pero cuyo objeto no ha sido desarrollado, es decir no se ha recibido el bien o servicio, y tenga la disponibilidad tanto presupuestal como de tesorería, en este caso, deberá constituir una reserva presupuestal de apropiación y ejecutarse de acuerdo con el fin para el cual fue presupuestada, en la siguiente vigencia.



Continuación oficio

3. Si en cualquiera de los dos casos anteriores, no se cumple el requisito de tener el recurso disponible para el pago, aun cuando exista disponibilidad presupuestal, estaríamos frente a un déficit, el cual debe reflejarse como tal y hacer los ajustes necesarios en el presupuesto de la siguiente vigencia para cubrirlo.

En consecuencia, si la personería presenta al final de la vigencia fiscal compromisos legalmente asumidos, correspondiente a anticipos pactados en contratos o a bienes y servicios que ya se recibieron a satisfacción y que no se han pagado, sobre los cuales no existe respaldo financiero de recursos en tesorería, la entidad respectiva debe constituir un déficit fiscal.

Ahora bien, con respecto a sus interrogantes, la personera municipal como ordenadora del gasto y en el entendido que existen obligaciones laborales de vigencias anteriores, esta subdirección recomienda utilizar la figura de pasivos exigibles-Vigencias expiradas, siempre y cuando este reglamentada en el estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial o que este contemplado en el acuerdo municipal donde se adoptó el presupuesto general del municipio en las disposiciones generales.

Adicionalmente, La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda señaló en la publicación "Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano" lo siguiente:

"5.2.4. Vigencias expiradas. Las normas presupuestales han previsto la manera de cancelar los compromisos durante la vigencia fiscal en la cual se contraen o durante la inmediatamente siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior, prohibiendo tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos exigidos por la ley o se configuren como hechos cumplidos, estableciendo responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal del representante legal y del ordenador del gasto o sus delegados, por el incumplimiento de esta disposición (Artículo 13, Ley 1365 de 2009)...

...

Excepcionalmente, podrían cancelarse aquellos compromisos originados en vigencias fiscales anteriores con cargo al presupuesto de la vigencia siguiente (pago de pasivos exigibles) siempre y cuando los mismos se hayan adquirido con las formalidades legales, contando con el respectivo soporte presupuestal, pero que, por razones ajenas a la entidad pública, no se hubiesen podido ejecutar en la vigencia prevista.

...

De acuerdo con el tema expuesto el Departamento Nacional de Planeación en su publicación "Manual de Operaciones Presupuestales de inversión del PGN" manifestó lo siguiente:



Continuación oficio

4.1.4 VIGENCIA EXPIRADA: *En el caso de las vigencias expiradas, se podrá atender el gasto de "Pago pasivos exigibles - Vigencias expiradas" a través del rubro presupuestal correspondiente de acuerdo con el detalle del anexo de decreto de liquidación. En el momento de hacer el registro presupuestal, deberá dejarse consignada la expresión "Pago pasivos exigibles - Vigencias expiradas" y remitir a la Contraloría General de la República copia del acto administrativo que ordena su pago. Ver disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto*

Para proceder con el reconocimiento del pago pasivo exigible – Vigencia Expirada se deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. Se pagará a través de los proyectos que se encuentran en el decreto de liquidación de la vigencia.

2. Se deberá realizar la actualización del proyecto incluyendo la actividad "Pago pasivo exigible – Vigencias Expiradas"

3. En caso de no contar con los recursos suficientes para el pago, se deberá solicitar un traslado presupuestal para atender dicha obligación.

En atención a lo anterior se plantean tres condiciones por las cuales procede el pago de una vigencia expirada:

1. El pago de la obligación no ocurrió y no fue constituida como Reserva Presupuestal o Cuenta por Pagar.

2. El pago de la obligación no ocurrió, pese a haberse constituido como Reserva Presupuestal o Cuenta por Pagar.

3. Se debe cumplir con una obligación originada en la Ley, aún sin que medie Certificado de Disponibilidad Presupuestal ni el Registro Presupuestal.

Si no hay cumplimiento de alguna de las anteriores condiciones, no es procedente la aplicación del procedimiento para las vigencias expiradas.

Es importante indicar que, sobre el pago de obligaciones de vigencias fiscales anteriores, esta Dirección ha sostenido:

(...) las normas de carácter presupuestal han previsto los mecanismos que deben observar los órganos de la administración para cancelar los compromisos durante la vigencia fiscal en la cual se contraen o durante la inmediatamente siguiente, prohibiéndose además tramitar o legalizar actos administrativos que afecten el Presupuesto cuando no reúna los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Por otra parte, es de observar que la Administración no puede enriquecerse



Continuación oficio

sin causa; con respecto de esta figura, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de marzo 26 de 1958 manifestó:

"El enriquecimiento injusto se produce toda vez que un patrimonio reciba un aumento a expensas de otro, sin causa que lo justifique. El enriquecimiento sin causa debe reunir tres elementos conjuntos:

- a) Un enriquecimiento o aumento de un patrimonio.*
- b) Un empobrecimiento correlativo, y*
- c) Que el enriquecimiento se haya realizado sin causa, es decir, sin fundamento jurídico (...)"*

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la Administración Pública no puede sustraerse del cumplimiento de las obligaciones que legalmente ha contraído, las cuales deben estar respaldadas por las fuentes de gasto previstas en el artículo 346 de la Constitución Política, esta Dirección considera que únicamente será procedente atender con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal en curso aquellos compromisos originados en vigencias anteriores que, al momento de su adquisición, hubieren cumplido las formalidades legales exigidas y contado con la correspondiente apropiación presupuestal disponible y suficiente para ampararlos.

Todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias, fiscales, penales o de cualquier otra índole a que haya lugar respecto de los servidores públicos cuyas actuaciones u omisiones hubieren dado lugar al incumplimiento oportuno de dichas obligaciones.

Por otra parte, la Nación ha previsto el mecanismo de "Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas" en la Ley 2559 de 2025, por la cual se decreta el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal correspondiente, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 49°. Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de "Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas".

También procederá la operación prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias



Continuación oficio

anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni registro presupuestal.

Cuando se cumpla alguna de las anteriores condiciones, se podrá atender el gasto de "Pago Pasivos Exigibles Vigencias Expiradas", a través del rubro presupuestal correspondiente de acuerdo con el detalle del anexo del decreto de liquidación. Al momento de hacerse el registro presupuestal deberá dejarse consignada la expresión "Pago Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas". Copia del acto administrativo que ordena su pago deberá ser remitido a la Contraloría General de la República.

En todo caso, el ordenador del gasto del órgano respectivo certificará previamente el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo.

Lo preceptuado en el presente artículo no aplica cuando se configuren como hechos cumplidos.

De la lectura del artículo 49 de la Ley 2559 de 2025 se desprende que el mecanismo de "Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas" constituye un instrumento presupuestal destinado a atender el pago de obligaciones originadas en vigencias fiscales anteriores que, pese a no haber culminado oportunamente su proceso de ejecución presupuestal o no haber cumplido integralmente los requisitos presupuestales correspondientes — tales como la ordenación del gasto, el certificado de disponibilidad presupuestal o el registro presupuestal—, se encuentran respaldadas por una ley de la República que autorizó el respectivo gasto público y, por ende, constituyen obligaciones exigibles a cargo de la entidad.

En consecuencia, para el pago de Pasivos exigibles-vigencias expiradas el procedimiento administrativo y presupuestal es el siguiente:

1. Solicitud de Vigencia Expirada:

La dependencia o área que requiere el pago debe presentar una solicitud formal, dirigida a los grupos o divisiones de planeación y presupuesto, manifestando el valor del pasivo a pagar y el compromiso adquirido en la vigencia anterior.

2. Justificación del Pasivo:

Se debe elaborar una justificación técnica explicando por qué la obligación no se pagó en su momento o por qué no se constituyó la reserva presupuestal o cuenta por pagar, adjuntando todos los documentos soporte que demuestren el origen del gasto, como el contrato o el acto administrativo.



Continuación oficio

3. Revisión y Aprobación de la Justificación:

Los responsables del área financiera y/o de planeación revisan y aprueban la justificación, validando la legalidad del pasivo y su relación con la ejecución presupuestal.

4. Trámite de Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP):

Una vez justificada la obligación, se tramita la solicitud del CDP con la vigencia fiscal actual, verificando que existan los saldos presupuestales disponibles en el rubro que generó la obligación o en su defecto, se efectúan los traslados presupuestales necesarios.

5. Expedición de Resolución de Reconocimiento y Pago:

El ordenador del gasto debe expedir un acto administrativo (resolución) que reconozca el gasto y autorice el pago de la obligación por vigencia expirada, este acto administrativo se debe enviar copia a la Contraloría General del Departamento para su respectivo control.

6. Registro Presupuestal de Compromiso:

Con la resolución expedida, la entidad realiza el registro presupuestal del compromiso en el sistema de gestión financiera implementado.

7. Emisión de la Orden de Pago:

Finalmente, se emite la orden de pago respectiva, y el pago se realiza al beneficiario, certificando que se trata de un pago por «Vigencia Expirada» en los datos administrativos del sistema.

En este orden de ideas, resulta pertinente precisar que el artículo 37 de la Ley 2559 del 22 de diciembre de 2025, *“por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal comprendida entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2026”*, establece lo siguiente respecto de la materia objeto de análisis:

ARTÍCULO 37. *Las obligaciones por concepto de servicios médicos asistenciales (no pensiones), servicios públicos domiciliarios (Acueducto y Alcantarillado, Energía, Gas natural), servicios públicos de comunicaciones (que incluye los servicios de telecomunicaciones y postales), servicios de transporte de pasajeros o carga y contribuciones inherentes a la nómina, causados en el último bimestre de 2025, se pueden pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal de 2026.*

Los sueldos de vacaciones, la prima de vacaciones, la indemnización de vacaciones, la bonificación especial de recreación, los auxilios de cesantías, las pensiones, los auxilios funerarios a cargo de las entidades, los impuestos, las contribuciones (incluida la tarifa de control fiscal), las contribuciones a organismos internacionales, así como las



Continuación oficio

obligaciones de las entidades liquidadas correspondientes a servicios públicos domiciliarios y contribuciones inherentes a la nómina, se pueden pagar con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año de su causación, afectando el rubro que les dio origen.

Por lo anterior, puede concluirse que las obligaciones laborales causadas durante las vigencias fiscales 2024 y 2025 debieron estar respaldadas mediante la constitución de las correspondientes cuentas por pagar al cierre de cada vigencia, en observancia del principio de anualidad presupuestal. No obstante, la omisión de la administración anterior en la constitución de dichas cuentas no extingue la obligación laboral ni exonera a la entidad de su deber de pago, máxime cuando se trata de acreencias laborales que gozan de especial protección constitucional y legal y cuyo reconocimiento y pago resultan exigibles una vez acreditados los presupuestos que les dan origen.

No obstante, al no haberse constituido oportunamente las correspondientes cuentas por pagar, la Personera actual, en su condición de ordenadora del gasto de la vigencia fiscal 2026, no puede imputar dichas obligaciones con cargo a apropiaciones ordinarias de la nueva vigencia como si se tratara de gastos corrientes causados en esta, toda vez que ello desconocería el principio de anualidad presupuestal y podría dar lugar a observaciones de carácter presupuestal, fiscal e, incluso, disciplinario por parte de los organismos de control competentes.

En estos casos, el pago normalmente debe adelantarse mediante mecanismos legales que permitan reconocer y sanear obligaciones de vigencias expiradas o pasivos exigibles, según el régimen presupuestal aplicable a la entidad territorial. Para ello, generalmente se requiere:

- Verificar la existencia real de la obligación laboral.
- Acreditar que el servicio fue efectivamente prestado o que el derecho laboral se causó legalmente.
- Adelantar el procedimiento administrativo de reconocimiento de la obligación.
- Contar con disponibilidad presupuestal en la vigencia actual.
- Realizar el registro contable y presupuestal correspondiente conforme a las normas aplicables.

Los gastos que se apropien para la atención de vigencias expiradas deberán encontrarse identificados en el mismo nivel de desagregación previsto en el decreto de liquidación del presupuesto o en un grado de detalle que permita determinar con precisión la obligación que se pretende cancelar, señalando expresamente su condición de vigencia expirada. Lo anterior, con el fin de garantizar que los recursos se destinen exclusivamente al pago de las obligaciones que les dieron origen.



Continuación oficio

Asimismo, deberá observarse la clasificación correspondiente de conformidad con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales (CCPET), para efectos de su adecuada imputación presupuestal.

Adicionalmente, la omisión de constituir cuentas por pagar por parte de la administración anterior podría generar eventuales responsabilidades disciplinarias, fiscales o administrativas para los funcionarios responsables de dicha irregularidad.

En conclusión, la Personería Municipal si puede efectuar el pago de obligaciones laborales de vigencias anteriores, pero ello debe hacerse mediante el procedimiento legal y presupuestal correspondiente para el reconocimiento de pasivos exigibles o vigencias expiradas (siempre que dicho mecanismo esté reglamentado en las normas del municipio), y no como una simple ejecución ordinaria del presupuesto de la vigencia 2026, respetando los límites que ordena la ley 617 de 2000.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por: CLAUDIA
HELENA OTALORA CRISTANCHO

CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial

Dirección General de Apoyo Fiscal

Revisó: Claudia Helena Otalora Cristancho

Elaboró: Juan Moreno Moreno