Prosperidad Social

No. de radicación: **M-2026-40000-054012**

Fecha radicación: 2026-10-31 11:24:15 PM

MEMORANDO

PARA: Ingrid Milay Leon Tovar

Jefe de Oficina

OFICINA DE CONTROL INTERNO

DE: SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

ASUNTO: Remisión de información para verificación, en el marco del artículo 11 del Decreto 017 de 2025, sobre la incorporación al presupuesto de inversión del DPS de $770.095.956.400 provenientes del presupuesto de funcionamiento del Ministerio del Trabajo (vigencia 2025), mediante el Convenio Interadministrativo CONV-MT-642-2025 y la Resolución DPS 02968 de 2025, sin que en los documentos revisados obre Ley de la República que autorice el traslado presupuestal realizado.

Respetada doctora Ingrid, cordial saludo:

En ejercicio de mis funciones como Subdirector General de Programas y Proyectos para el Desarrollo Social, de la debida diligencia y del deber de cuidado de los recursos públicos, adelanté una revisión del estado de los negocios jurídicos de la Entidad orientada a la identificación de riesgos y alertas.

En desarrollo de este ejercicio se identificó que, mediante el Convenio Interadministrativo CONV-MT-642-2025 y los actos administrativos que lo desarrollaron, una apropiación del presupuesto de funcionamiento del Ministerio del Trabajo fue trasladada al presupuesto de inversión del DPS sin que mediara Ley de la República, hecho que amerita conocimiento y valoración de la Oficina de Control Interno y, por su conducto, de los organismos competentes, sin anticipar juicios de responsabilidad.

En consecuencia, el suscrito servidor público, Subdirector General de Programas y Proyectos para el Desarrollo Social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en cumplimiento del deber de poner en conocimiento los hechos de que tenga noticia en razón de sus funciones, me permito remitir el presente informe a la Oficina de Control Interno, en atención a las funciones que le asignan la Ley 87 de 1993 y el artículo 11 del Decreto 017 de 2025, en particular las de "*velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas del Departamento*" (numeral 4), "*vigilar el cumplimiento de los procesos relacionados con el manejo de los recursos*" del Departamento (numeral 5) y "*comunicar la comisión de los hechos presuntamente irregulares a los organismos competentes*" (numeral 10).

Este informe busca que la Oficina de Control Interno, en el marco de sus funciones, verifique y evalúe los hechos, los actos administrativos y los documentos que se relacionan y, con base en ello, determine (si a ello hubiere lugar) las actuaciones a su cargo, incluida su comunicación a los organismos de control competentes.

El contenido de este informe se limita a exponer hechos y documentos. La mención de servidores públicos tiene

como único fin identificar a quienes suscribieron los actos documentados, sin atribuirles responsabilidad alguna ni anticipar conclusiones, cuya determinación corresponde a las autoridades competentes. Por la misma razón, los servidores se identifican por su cargo; sus nombres constan en los documentos anexos.

SÍNTESIS DEL INFORME DEL SERVIDOR PÚBLICO FIRMANTE

En noviembre de 2025, una apropiación de $770.095.956.400 del presupuesto de funcionamiento del Ministerio del Trabajo (objeto de gasto A-03-04-01-020, unidad ejecutora 36-01-01) fue trasladada a la sección presupuestal del DPS y ejecutada por éste como gasto de inversión, para financiar la ampliación de cobertura y el aumento del monto del programa Colombia Mayor, decididos por vía administrativa. No obra Ley de la República que haya autorizado ese traslado o modificado el Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia 2025.

Se aclara que, si bien el PGN 2025 fue expedido mediante el Decreto 1523 de 2024, con fuerza de Ley (conforme al artículo 348 de la Constitución) al no haber sido aprobado por el Congreso de la República el entonces proyecto de ley de presupuesto, su modificación mediante traslados entre secciones y entre tipos de gasto (funcionamiento a inversión) seguiría sujeta a la reserva de Ley.

Conforme a los artículos 345, 346 y 352 de la Constitución Política, 79 y 80 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996, EOP) y a la Sentencia C-772 de 1998, los traslados entre secciones del Presupuesto General de la Nación y entre tipos de gasto (funcionamiento a inversión) corresponden al Congreso de la República.

La operación se ejecutó mediante actos sucesivos, ninguno de rango legal: (i) la creación, el 22 de octubre de 2025, de un objeto de gasto de funcionamiento para el Ministerio del Trabajo; (ii) la expedición, el 7 de noviembre de 2025, del CDP sobre ese rubro y de la Resolución MinTrabajo 4185, que justificó la contratación directa de un convenio interadministrativo cuyo objeto es el "*traslado de recursos*" al DPS "*sin contraprestación económica directa*", y la suscripción del convenio ese mismo día; (iii) la Resolución DPS 02968 del 21 de noviembre de 2025, que incorporó los recursos al presupuesto de inversión del DPS como "*otros recursos de capital*"; y (iv) el concepto favorable del DNP y la aprobación de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expedidos a solicitud del DPS, que acompañó la justificación de incorporación de recursos elaborada por esa entidad.

La "*Justificación de incorporación de recursos*" del 12 de noviembre de 2025, suscrita por el Director de Transferencias Monetarias del DPS y remitida al DNP y a la DGPPN, presenta la operación como un "*contra crédito*" de $770.095.956.400 en el rubro de funcionamiento del Ministerio del Trabajo y un "crédito" por el mismo valor en el proyecto de inversión del DPS, y la denomina expresamente "*traslado presupuestal*". El concepto del DNP la registra bajo el rótulo "*TOTAL CRÉDITO*". Esa denominación coincide con la figura que el artículo 80 del EOP reserva a la Ley.

Para incorporar los recursos, la Resolución 02968 de 2025 del DPS invocó el artículo 24 de las Disposiciones Generales del PGN 2025 (Decreto 1523 de 2024, liquidado por el Decreto 1621 de 2024), que permite ajustar por resolución los presupuestos de los órganos del PGN que celebran contratos entre sí, previa remisión a la DGPPN del certificado del órgano contratista en que conste que se recaudarán los recursos y de su justificación

económica. El convenio se celebró "*sin contraprestación económica directa*" —según declara la Resolución 4185 de 2025— y entre los anexos de la solicitud de aprobación a la DGPPN no se relacionó dicho certificado.

En ese sentido, una lectura del artículo 24 del Decreto 1523 de 2024 que comprendiera transferencias gratuitas —esto es, "*sin contraprestación económica directa*"— permitiría que cualquier órgano del PGN trasladara apropiaciones a otro mediante convenio, y dejaría sin efecto la reserva de Ley que el artículo 80 del EOP establece para los traslados entre secciones del PGN. Por ello, se pone a consideración de la Oficina de Control Interno la verificación de los actos descritos frente a la normativa aplicable, en particular el EOP.

La solicitud de aprobación del DPS a la DGPPN invocó, a su vez, una norma distinta y de rango reglamentario (artículo 2.8.1.5.6 del Decreto 1068 de 2015), y la DGPPN aprobó la operación como "*adición presupuestal*" financiada con "*aportes de la Nación*". Conforme a los artículos 345 y 346 de la Constitución y 80 del EOP, los traslados entre secciones y entre tipos de gasto (funcionamiento a inversión) requieren ley, la cual no puede ser sustituida por actos administrativos. Por su parte, el soporte que los estudios previos, la Resolución 4185 y la justificación del DPS invocan —un "*aval*" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público— corresponde a un oficio que se limitó a crear un código presupuestal de funcionamiento para el propio Ministerio del Trabajo.

Se ponen en conocimiento de la Oficina de Control Interno estos hechos y los documentos que los soportan, para que, en ejercicio de sus funciones, los verifique y evalúe frente a la normativa aplicable. Los documentos del trámite presupuestal —justificación del DPS, concepto del DNP, solicitud del DPS y aprobación de la DGPPN— no obran en la carpeta contractual publicada en el SECOP II. El suscrito tuvo acceso a ellos, en ejercicio de sus funciones, a través del sistema de gestión documental del DPS y, en el caso del oficio de aprobación, por respuesta oficial de la DGPPN del 31 de octubre de 2026; se anexan junto con los demás actos citados.

HECHOS

A. **La decisión de gasto:**

1. Mediante el Decreto Legislativo 812 de 2020, el Gobierno Nacional asignó al DPS la administración y operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor.

2. Durante 2025, el DPS realizó la ampliación de cobertura del programa Colombia Mayor (hacia 3 millones de beneficiarios) y el incremento del monto diferencial a $230.000 mensuales con reducción de edades de acceso (60 años mujeres / 65 hombres), decisiones adoptadas por vía administrativa (Resolución 2229 de 2025) y en la Décimo Sexta Sesión Directiva de la Mesa de Equidad, realizada del 31 de octubre al 6 de noviembre de 2025.

3. La Resolución DPS 02968 de 2025 reconoce expresamente que "*la asignación presupuestal de la vigencia 2025 del programa no contempla los recursos requeridos para la ampliación de cobertura ni para el incremento del monto diferencial, razón por la cual se suscribió un Convenio Interadministrativo*".

4. El estudio de sector del Ministerio del Trabajo, que integra la carpeta contractual del Convenio

Interadministrativo CONV-MT-642-2025 precisa, además, que la reducción de las edades para ser beneficiario del programa, a partir del ciclo de noviembre, definió que "*ante la firma del convenio de cofinanciación con el Ministerio del Trabajo*".

B. **El origen de los recursos, una apropiación de funcionamiento del Ministerio del Trabajo:**

5. El 23 de octubre de 2025, mediante oficio con radicado 2-2025-067187 (expediente 1636/2025/SITPRES), suscrito por la Subdirectora de Promoción y Protección Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y dirigido al Secretario General (E) del Ministerio del Trabajo, esa cartera respondió una "*solicitud de creación de objeto de gasto*" (comunicación sin número del 17 de octubre de 2025, radicado de entrada 1-2025-107034). El contenido íntegro del oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es informar que en la "*Reunión de Conceptualización del Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) No. 102, del 22 de octubre del presente año, se aprobó creación del objeto de gasto para la Unidad Ejecutora 36-01-01 Ministerio del Trabajo – Gestión General* (…)" Código: A-03-04-01-020, Nombre: "*Servicios Sociales Complementarios Ley 100 de 1993 - Decreto Legislativo 4108 de 2011*". El oficio no menciona al DPS, al programa Colombia Mayor, al convenio, ni habla de traslado alguno de recursos. Tampoco se menciona su cuantía, ni su clasificación como gasto de inversión; tampoco asigna, distribuye ni modifica apropiación presupuestal alguna.

C. **El "aval" del Ministerio de Hacienda invocado como soporte:**

6. Pese al contenido del oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con radicado 2-2025-067187, los estudios previos del convenio (numeral 1, "*Naturaleza presupuestal del traslado*") y la Resolución 4185 de 2025 (hojas 7 y 8), en texto idéntico, presentan el oficio como soporte de la operación presupuestal de traslado.

7. Para su cotejo por las autoridades, se relacionan las expresiones de la carpeta contractual referidas al citado oficio, frente al texto de este:

   a. afirma que el traslado tiene el carácter de gasto público en protección social "*de conformidad con lo avalado por el Ministerio de Hacienda*"; el texto del oficio no se refiere a traslado alguno;

   b. habla de la "*activación del rubro*"; el oficio informa únicamente la creación de un código en el catálogo de clasificación presupuestal, acto que no crea ni dota apropiación;

   c. no menciona que el objeto de gasto se creó exclusivamente para la unidad ejecutora 36-01-01 del Ministerio del Trabajo —esto es, para un gasto de funcionamiento a ejecutarse por ese Ministerio—; el oficio no se refiere a traslado de recursos a otra sección del PGN;

   d. afirma que la figura del convenio se adoptó "*de acuerdo con los planteamientos del ministerio de*

Hacienda" en "*diferentes mesas de trabajo con la dirección de presupuesto*", y que la necesidad presupuestal fue "*objeto de trabajo conjunto con el DPS y Ministerio de Hacienda*", sin que obre en la carpeta del convenio de esta entidad acta, concepto, oficio o documento alguno de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional que lo respalde. El estudio de sector (sección 5.6) y el Documento Técnico del DPS "*Colombia Mayor – Ampliación de Cobertura 2025*" (sección 5.2) repiten la referencia genérica a "*gestiones adelantadas con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*", igualmente sin soporte documental en la carpeta que reposa en esta entidad. La Resolución DPS 02968 de 2025, por su parte, no invoca el citado oficio 2-2025-067187.

D. **El convenio: un "traslado de recursos" sin contraprestación:**

8. Entre la creación del objeto de gasto (22 de octubre de 2025) y la expedición del CDP No. 114225 por $770.095.956.400 con cargo a ese mismo objeto de gasto (7 de noviembre de 2025) transcurrieron quince días. En la carpeta contractual que reposa en esta entidad no obra el acto mediante el cual se dotó de apropiación el nuevo objeto de gasto, ni su fuente.

9. El 7 de noviembre de 2025, el Secretario General (E) del Ministerio del Trabajo expidió la Resolución 4185, acto administrativo de justificación de la contratación directa, y ordenó celebrar con el DPS un convenio interadministrativo cuyo objeto es el "*traslado de recursos que aseguren el funcionamiento del subsidio económico directo*" del programa en la vigencia 2025, y que, según la misma resolución, se celebra "*sin contraprestación económica directa*".

10. El mismo 7 de noviembre de 2025 se expidió el CDP No. 114225, por $770.095.956.400, con cargo al rubro de funcionamiento A-03-04-01-020 del Ministerio del Trabajo, y se suscribió el Convenio CONV-MT-642-2025, actuando por el DPS su Secretaria General.

11. El clausulado obliga al Ministerio del Trabajo a girar los recursos directamente a una cuenta especial administrada por el Banco Agrario de Colombia S.A., operador financiero designado por el DPS con quien el Ministerio no tiene vínculo contractual; ordena el reintegro de saldos al Ministerio del Trabajo (no a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional); y faculta al DPS para "*reliquidar o reprogramar*" transferencias no cobradas en ciclos operativos posteriores. El giro se pactó como un único desembolso, condicionado a que el DPS entregara el "*documento que demuestre la incorporación de los recursos a trasladar*" (numeral 4.3 de los estudios previos), de modo que la ejecución del Ministerio quedó atada a la incorporación del DPS y, por esa vía, a la aprobación de la DGPPN exigida para esta última.

12. Así, los estudios previos que obran en la carpeta contractual que reposa en la entidad le imponen al DPS el incorporar los recursos "*en su presupuesto vigencia 2025*" y devolver los no utilizados o ejecutados en esa vigencia (compromisos específicos 5 y 6), obligación que no se concilia con la facultad de reprogramar transferencias no cobradas en ciclos posteriores. Como fundamento de la incorporación, la carpeta contractual que reposa en la entidad invoca el artículo 2.2.14.7.3 del Decreto 1833 de 2016 —no el artículo 24 del Decreto 1621 de 2024 que invoca la Resolución 02968—, pese a que los recursos del convenio no provienen de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional sino de un objeto de gasto

de funcionamiento de la unidad ejecutora 36-01-01. Finalmente, los estudios previos y el estudio de sector de la carpeta que reposa en la entidad fundan la modalidad de selección en el "*numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007*", que regula la licitación pública, mientras la Resolución 4185 invoca el literal c) del numeral 4 de la misma disposición.

E. **La incorporación al presupuesto de inversión del DPS y su trámite:**

13. El 21 de noviembre de 2025, el Director del DPS expidió la Resolución 02968 de 2025, que incorporó los recursos al presupuesto de ingresos del DPS bajo el rubro 2-0-00-2-14 "*Otros recursos de capital*"y al presupuesto de gastos de inversión (rubro 20101A), invocando el artículo 24 de las Disposiciones Generales del Decreto 1621 de 2024 y el artículo 8 de la Ley 819 de 2003. Su artículo 3 dispone que la resolución "*requiere para su validez de la aprobación de la operación presupuestal por parte de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional*".

14. Como soporte de la incorporación, el DPS elaboró la "*Justificación de incorporación de recursos Convenio Interadministrativo MT-642-2025 entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo*", con fecha de elaboración 12 de noviembre de 2025, suscrita por el Director de Transferencias Monetarias del DPS, que obra en el sistema de gestión documental del DPS y no en la carpeta contractual publicada en el SECOP II. En lo pertinente, dicho documento: (a) presenta la operación en una tabla de "*Origen*" —objeto de gasto A-03-04-01-020 de la unidad ejecutora 36-01-01 Ministerio del Trabajo – Gestión General, con un "*Contra crédito*" de $770.095.956.400, recurso 11— y una de "*Destino*" —rubro C-4103-1500-32-20101A del proyecto de inversión BPIN 202300000000204 del DPS, con un "*Crédito*" por el mismo valor, recurso 10—, y se refiere a ella como "*traslado de recursos*", "*traslado presupuestal*" y "*solicitud de traslado*"; (b) bajo el título "*Fundamento normativo del traslado de recursos*", reproduce el supuesto de tres requisitos que "*Permite la transferencia de recursos entre entidades nacionales*", atribuido al Decreto 111 de 1996 sin citar artículo; (c) afirma que la incorporación tiene el carácter de gasto público en protección social "*de conformidad con lo avalado*" por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público "*a través de la activación del rubro*", con base en el oficio 2-2025-067187, y que la figura del convenio se adoptó "*de acuerdo con los planteamientos*" de esa cartera en "*diferentes mesas de trabajo con la dirección de presupuesto*"; (d) señala que el DPS actúa "*mediante convenio interadministrativo sin contraprestación económica directa*"; (e) indica que para concretar los ajustes al programa "*se requiere de un recurso adicional al asignado inicialmente para la vigencia 2025*"; y (f) ajusta la meta de beneficiarios de Colombia Mayor de 1.727.334 a 2.687.668 y fija el "*valor requerido ordinario*" de diciembre en $619.150.200.000, cifra igual a la de los estudios previos del Ministerio del Trabajo (hecho 18).

15. El concepto del DNP con radicado 20254300002816 del 19 de noviembre de 2025, suscrito por la Directora de Programación de Inversiones Públicas (E), y dirigido al Director del DPS, tiene por asunto "*Incorporación de recursos N° EJ-TP-I-410101-0001*". Responde a la solicitud de trámite presupuestal del DPS recibida el mismo 19 de noviembre de 2025 (radicado DNP 20254301049852) y emite concepto favorable sobre la incorporación de $770.095.956.400 en el presupuesto de gastos de inversión del DPS,

"*provenientes de recursos Nación*", en la sección 410101, programa 4103, subprograma 1500, proyecto 0032, rubro 20101A, recurso "*11 - Otros recursos del tesoro*", bajo el rótulo "*TOTAL CRÉDITO*". Describe el objeto del convenio como aunar esfuerzos "*a través del traslado de recursos*", identifica como aportante al "*MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL*" y precisa que el concepto se emite "*con el fin de que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social continúe con los trámites pertinentes ante la Dirección General del Presupuesto Público Nacional*". La copia completa de este oficio obra en el sistema de gestión documental del DPS.

16. Mediante oficio con radicado S-2025-2000-181995 del 21 de noviembre de 2025 (radicado el mismo día de expedición de la resolución), la Secretaria General del DPS solicitó a la Directora General del Presupuesto Público Nacional "En cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.8.1.5.6 del Decreto No. 1068 del 26 de mayo de 2015", la aprobación de las operaciones presupuestales contenidas en la Resolución 02968 del 21 de noviembre de 2025, que identificó como "*Por medio de la cual se efectúa una adición de recursos en el Presupuesto de Rentas y en el Presupuesto de Gastos de Inversión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para la vigencia fiscal 2025*", denominación que puede cotejarse con la que consta en el texto de la resolución anexa, por $770.095.956.400, "*Recursos Nación*". Sobre lo anterior, y como anexos remitidos a través de SITPRES se relacionó la justificación descrita en el hecho 14, el concepto del DNP descrito en el hecho 15 y la resolución. La solicitud no invoca el artículo 24 de las Disposiciones Generales del Decreto 1621 de 2024. Entre los anexos relacionados no figura el certificado del órgano contratista en que se haga constar que se recaudarán los recursos, que exige el artículo 24 citado. El oficio obra en el sistema de gestión documental del DPS y no en la carpeta contractual publicada en el SECOP II.

17. El oficio de la DGPPN remitido al suscrito por esa Dirección el 31 de octubre de 2026, suscrito digitalmente por la Directora General del Presupuesto Público Nacional y dirigido al Director del DPS (radicado de entrada 1-2025-120583, expediente 2093/2025/SITPRES), responde a la solicitud descrita en el hecho 16 y, "*de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de las Disposiciones Generales del Decreto 1621 de 2024*", "*aprueba la operación presupuestal de adición contenida en la Resolución No. 02968 del 21 de noviembre de 2025*", por $770.095.956.400, "*financiados con aportes de la Nación*". Agrega que, "*Según lo dispuesto en el citado artículo, el jefe del órgano responderá por la legalidad del acto en mención*". Describe el objeto del convenio y la meta de beneficiarios en los mismos términos de la justificación del DPS y del concepto del DNP, y refiere ese concepto, el plazo del convenio hasta el 31 de diciembre de 2025 y el CDP 114225 del 7 de noviembre de 2025 del Ministerio del Trabajo. El citado oficio no se refiere al carácter de funcionamiento de la apropiación de origen (tipo de fuente), al contracrédito en la sección del Ministerio del Trabajo presentado en la justificación (hecho 14), ni al certificado de recaudo previsto en el artículo 24 citado. La copia remitida no registra fecha de expedición ni número de radicado de salida. Por su objeto, el oficio recae sobre un acto expedido con posterioridad a los estudios previos y a la Resolución 4185 del 7 de noviembre de 2025, que invocan el "*aval*" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público descrito en el hecho 7.

F. **El valor del convenio:**

18. El Documento Técnico "*Colombia Mayor – Ampliación de Cobertura 2025*" del DPS, que integra la carpeta contractual (sección 5.4), cuantifica el faltante de noviembre y diciembre de 2025 en $841.932.316.400 ($350.279.090.000 y $491.653.226.400), luego de descontar recursos disponibles identificados como "CSF" ($89.000.000.000) y "SSF" ($134.333.333.600). Los estudios previos y la Resolución 4185, en cambio, fijan el "*valor requerido ordinario*" de diciembre en $619.150.200.000 — frente a $690.986.560.000 en el documento del DPS— y el aporte de ese mes en $419.816.866.400, sin explicar la diferencia de $71.836.360.000, pese a que ambos documentos proyectan la misma cobertura de 3 millones de beneficiarios.

G. **La ausencia de Ley de la República modificando el PGN 2025:**

19. No obra, en el expediente contractual ni en los documentos del trámite presupuestal, Ley de la República alguna, ni decreto con fuerza de Ley que haya autorizado el traslado de la apropiación entre las secciones presupuestales del Ministerio del Trabajo y del DPS, ni el cambio de su clasificación de gasto de funcionamiento a inversión. Los actos que integran la operación invocan el artículo 24 de las Disposiciones Generales del presupuesto de 2025, citado conforme al Decreto de liquidación 1621 de 2024. Dicha disposición hace parte del Decreto 1523 de 2024, mediante el cual el Gobierno nacional expidió el PGN 2025 con fuerza de ley, conforme al artículo 348 de la Constitución, al no haber sido aprobado por el Congreso el proyecto de Ley de presupuesto. Conforme al artículo 80 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP) y a la Sentencia C-772 de 1998, cuando los traslados afectan montos entre secciones (entidades públicas) o entre tipos de gasto del presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), "*el traslado deberá hacerse mediante Ley*".

H. **Hechos posteriores:**

20. Con posterioridad a la celebración del convenio y a la incorporación presupuestal que aquí se describen, el 2 de diciembre de 2025 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Documento CONPES 4176, "*Lineamientos para la administración de la prestación especial por vejez a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor*", que formalizó la meta de ampliación del programa a 3 millones de beneficiarios y presentó, en su Tabla 5 ("*Presupuesto proyectado para financiar cobertura del programa*"), un esquema de financiación 2026-2035 que incluye como fuente una "*Cofinanciación del Ministerio del Trabajo*".

21. También con posterioridad a los hechos y actos descritos, el Decreto 1342 del 10 de diciembre de 2025 modificó el artículo 2.2.14.1.30 del Decreto 1833 de 2016 para prever que el programa Colombia Mayor "*podrá ser cofinanciado*" con recursos de entidades públicas del orden nacional y territorial que, conforme a sus competencias legales, estén facultadas para aportarlos, mediante convenios u otros instrumentos

jurídicos. La previsión, de rango reglamentario y posterior al convenio y a la incorporación, podría no habilitar el traslado entre secciones del PGN, ni una potencial reclasificación del presupuesto de funcionamiento al de inversión; así también se aclara que el convenio remite a una facultad legal de aporte que el Ministerio del Trabajo no acredita en la carpeta contractual que reposa en esta entidad.

MARCO NORMATIVO RELEVANTE

- **Constitución Política, artículos 345, 346 y 347** (legalidad del gasto: no podrá hacerse erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos; reserva del legislador sobre las apropiaciones) y **artículo 352** (sujeción de la actividad presupuestal a la Ley orgánica). La jurisprudencia constitucional ha precisado que las modificaciones al presupuesto son competencia del Legislador y que el Ejecutivo solo puede efectuarlas en los casos excepcionales que la propia Ley orgánica contempla (entre otras, sentencias C-192 de 1997 y C-772 de 1998).

- **Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP):** artículos 79 y 80 (los traslados y créditos adicionales que aumenten las apropiaciones autorizadas por concepto de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión se tramitan mediante proyecto de Ley que el Gobierno presenta al Congreso de la República, salvo las excepciones que la propia Ley orgánica establece), **artículo 18** (especialización: las apropiaciones deben referirse en cada órgano a su objeto y funciones y ejecutarse conforme al fin para el cual fueron programadas) yartículo 14 (anualidad). Se destaca que la Resolución 4185 de 2025 atribuye al Decreto 111 de 1996 un supuesto condicionado de tres requisitos que "*permite la transferencia de recursos entre entidades nacionales*", sin citar artículo alguno al respecto de la operación presupuestal. La justificación de incorporación del DPS (hecho 14) reproduce el mismo supuesto.

- **Artículo 24 de las Disposiciones Generales del PGN 2025** (Decreto 1523 de 2024, expedido con fuerza de Ley conforme al artículo 348 de la Constitución, y Decreto de liquidación 1621 de 2024): cuando los órganos del PGN "*celebren contratos entre sí que afecten sus presupuestos*", los ajustes se hacen mediante resolución del jefe del órgano, que debe remitirse a la DGPPN "*acompañada del respectivo certificado en que se haga constar que se recaudarán los recursos expedido por el órgano contratista y su justificación económica, para la aprobación de las operaciones presupuestales en ellos contenidas*", "*requisito sin el cual no podrán ser ejecutados*". El convenio aquí descrito es una transferencia gratuita —la propia Resolución 4185 declara que se celebra "*sin contraprestación económica directa*"— y entre los anexos de la solicitud de aprobación a la DGPPN no se relacionó el certificado de recaudo que exige la norma (hecho 16). La incorporación del giro como "*otros recursos de capital*" no correspondería a un ingreso nuevo para la Nación, sino al registro de una misma apropiación en dos secciones distintas del PGN, con cambio del tipo de gasto: de funcionamiento a inversión.

- **Decreto 1068 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público):** artículo 2.8.1.5.6, invocado por el DPS en su solicitud de aprobación a la DGPPN (hecho 16), y artículo 2.8.1.7.6, citado en el oficio de aprobación (hecho 17). Se trata de normas de rango reglamentario.

- **Ley 80 de 1993, artículos 40 y 44; Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4, literal c); y Ley 489 de 1998, artículo 95**: el convenio interadministrativo celebrado por contratación directa debe sujetarse a las normas imperativas —entre ellas, las del EOP— y su objeto debe guardar relación directa con el de la entidad ejecutora. El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 permite aunar esfuerzos; no habilita para modificar la Ley del Presupuesto General de la Nación vigente. El eventual uso de

un convenio como vehículo para una modificación presupuestal reservada a la Ley puede comprometer su validez en los términos del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS PRELIMINARES

Las consideraciones siguientes se formulan con el único fin de facilitar la verificación y evaluación a cargo de la Oficina de Control Interno. No constituyen calificación jurídica de conductas ni de responsabilidades, cuya determinación corresponde a las autoridades competentes para tales fines.

1. Una apropiación de funcionamiento de la sección del Ministerio del Trabajo, por $770.095.956.400, se ejecutó como gasto de inversión de la sección del DPS. Los propios documentos de la operación la describen así: "*traslado de recursos*" (Resolución 4185), "*contra crédito*" y "*crédito*" entre ambas secciones y "*traslado presupuestal*" y "*TOTAL CRÉDITO*" . Esa es la figura que el artículo 80 del EOP y la Sentencia C-772 de 1998 reservan a la Ley, y no obra en el expediente del convenio Ley o referencia a ella, que autorice el traslado realizado. Que el PGN 2025 haya sido expedido mediante el Decreto 1523 de 2024, con fuerza de Ley, no altera esa reserva: su modificación por traslados entre secciones y entre tipos de gasto corresponde al Congreso de la República.

2. La Resolución 02968 se apoyó en el artículo 24 de las Disposiciones Generales del PGN 2025 (Decreto 1523 de 2024), que regula los ajustes derivados de contratos entre órganos del PGN y exige el certificado del órgano contratista en que conste que se recaudarán los recursos; el convenio es una transferencia gratuita y ese certificado no figura entre los anexos de la solicitud de aprobación. Una lectura del artículo 24 que comprendiera transferencias gratuitas de apropiaciones permitiría que cualquier órgano del PGN trasladara apropiaciones a otro mediante convenio interadministrativo, y privaría de efecto la reserva de Ley que el artículo 80 del EOP establece para los traslados entre secciones y entre tipos de gasto. La solicitud de aprobación del DPS invocó otra norma, de rango reglamentario, y la DGPPN aprobó la operación como "*adición presupuestal*" financiada con "*aportes de la Nación*", sin pronunciarse sobre el origen de los recursos en una apropiación de funcionamiento de otra sección del PGN ni sobre el certificado de recaudo que exige el artículo 24. La aprobación de la DGPPN es un requisito de los ajustes que la Ley permite efectuar por resolución; no habilita al Ejecutivo para realizar un traslado o un crédito adicional que la Constitución y el EOP reservan al Congreso de la República.

3. Los estudios previos, la Resolución 4185 de 2025 y la justificación del DPS fundan la "*naturaleza presupuestal del traslado*" y la idoneidad del convenio en un "*aval*" y en unos "*planteamientos*" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El único documento de esa cartera anterior al convenio es el oficio 2-2025-067187, que se limitó a crear un objeto de gasto de funcionamiento para la unidad ejecutora del propio Ministerio del Trabajo, sin mencionar al DPS, el convenio, el traslado ni su clasificación como inversión. En la documentación revisada no se halló pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distinto de ese oficio, que respalde la operación. Corresponde a las autoridades establecer si existió algún otro pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que respalde la operación presupuestal realizada y valorar la incidencia de esa circunstancia en la validez de la Resolución 4185 de 2025 y del convenio citado en el asunto de este documento.

4. El convenio se celebró por contratación directa con un objeto —el "*traslado de recursos*" sin contraprestación— que, si bien se presenta como una unión de esfuerzos para la financiación del programa Colombia Mayor, tuvo como efecto presupuestal el paso de apropiaciones de una sección del PGN a otra, con cambio del tipo de gasto de funcionamiento a inversión, operación para la cual el EOP exige Ley, sin que en el expediente contractual obre soporte de ella. Se pone a consideración de la Oficina de Control Interno la verificación de esos actos frente a la normativa aplicable. Su estructuración presenta, además, las inconsistencias descritas en los hechos: dos fundamentos distintos de la modalidad

de selección, una norma de incorporación ajena al origen de los recursos y un valor cuya diferencia frente al Documento Técnico del DPS no se explica en los documentos revisados. Estos hechos se ponen de presente frente al régimen del convenio interadministrativo.

5. La apropiación A-03-04-01-020 fue creada y programada como gasto de funcionamiento a cargo de la unidad ejecutora 36-01-01 del Ministerio del Trabajo y fue ejecutada por otra sección del PGN, como gasto de inversión, en un proyecto distinto. Estos hechos se ponen de presente frente al principio de especialización (artículo 18 del EOP), conforme al cual las apropiaciones deben ejecutarse por el órgano y para el fin para el cual fueron programadas. El suscrito no califica jurídicamente estos hechos; su valoración corresponde a las autoridades competentes.

6. Según la cronología documentada, la ampliación de cobertura y el aumento del monto diferencial se adoptaron administrativamente sin que existiera apropiación para financiarlos — según reconoce la propia Resolución 02968 de 2025 —, el respaldo presupuestal se procuró mediante el convenio y la incorporación de noviembre de 2025, cuya conformidad con el régimen orgánico se somete a verificación de las instancias competentes, y solo después, el 2 de diciembre de 2025, el Documento CONPES 4176 formalizó la meta y adoptó, como fuente de financiación 2026-2035, la "*Cofinanciación del Ministerio del Trabajo*". Los documentos CONPES son instrumentos de planeación y coordinación de la política económica y social: no decretan gasto público, no crean ni sustituyen apropiaciones y carecen de toda aptitud para autorizar erogaciones, funciones reservadas a la Ley conforme a los artículos 345 y 346 de la Constitución. Por consiguiente, el CONPES 4176 no tendría la virtualidad de sanear la operación en caso de que la misma no esté soportada en las posibilidades que la normativa aplicable exige para tal fin.

DOCUMENTOS QUE SE ANEXAN Y VERIFICACIONES SUGERIDAS

Documentos anexos:

(1) Carpeta contractual del Convenio CONV-MT-642-2025 publicada en SECOP II (estudios previos, estudio de sector, análisis del sector);
(2) Resolución MinTrabajo 4185 del 07-11-2025;
(3) Resolución DPS 02968 del 21-11-2025;
(4) Oficio DNP 20254300002816 del 19-11-2025;
(5) CDP No. 114225 del 07-11-2025, obrante en la carpeta contractual;
(6) oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con radicado 2-2025-067187 del 23-10-2025;
(7) Justificación de incorporación de recursos Convenio Interadministrativo MT-642-2025, del 12-11-2025, suscrita por el Director de Transferencias Monetarias del DPS;
(8) Oficio DPS S-2025-2000-181995 del 21-11-2025, de solicitud de aprobación a la DGPPN;
(9) Oficio de la DGPPN de aprobación de la operación presupuestal de adición contenida en la Resolución DPS 02968 de 2025 (radicado de entrada 1-2025-120583, expediente 2093/2025/SITPRES);

Se sugiere respetuosamente a la Oficina de Control Interno, si lo estima pertinente en el marco de sus funciones y de su Programa de Auditoría Interna, verificar en los archivos y sistemas del Departamento:

- La fecha y el número de radicado de entrada en el DPS del oficio mediante el cual la DGPPN aprobó la operación presupuestal contenida en la Resolución 02968 de 2025 (radicado de entrada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público 1-2025-120583, expediente 2093/2025/SITPRES), así como su trámite interno posterior.

- La copia del Convenio CONV-MT-642-2025 suscrita por el DPS, sus modificaciones, actas de supervisión y demás

documentos de su ejecución.

- La ejecución de los recursos incorporados (rubro 20101A, recurso 11) en los ciclos 11 y 12 de 2025, con las fechas de recepción del giro del Ministerio del Trabajo, de los pagos a los beneficiarios y de los saldos no cobrados, frente a la fecha de la aprobación de la DGPPN.
- Los actos de la vigencia 2026, si los hubiere, mediante los cuales se hayan reprogramado, incorporado o ejecutado saldos del convenio, así como los reintegros efectuados al Ministerio del Trabajo.
- Si en los archivos del DPS obra el certificado de recaudo previsto en el artículo 24 de las Disposiciones Generales del PGN 2025 (Decreto 1523 de 2024).
- Los soportes (actas, ayudas de memoria, correos institucionales) de las "*mesas de trabajo*" con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en las que haya participado el DPS, invocadas en los estudios previos del convenio y en la justificación de incorporación de recursos.

Información en poder de otras entidades. La siguiente información no reposa en el DPS. Podrá ser requerida por los organismos competentes a los que, de ser el caso, se comuniquen los hechos o, si lo estima pertinente, por la Oficina de Control Interno conforme al artículo 30 de la Ley 1437 de 2011:

a. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGPPN: (i) si, además del radicado 2-2025-067187 del 23-10-2025, expidió concepto, aval o pronunciamiento alguno sobre el traslado de recursos del Ministerio del Trabajo al DPS y, en caso afirmativo, copia; (ii) copia de la comunicación del 17-10-2025 (radicado de entrada 1-2025-107034), del acta de la Reunión de Conceptualización del CCP No. 102 del 22-10-2025 y de sus antecedentes; (iii) el acto mediante el cual se dotó de apropiación el objeto de gasto A-03-04-01-020 en la vigencia 2025, su fuente y la aprobación impartida; (iv) la fecha de expedición y el número de radicado de salida del oficio de aprobación de la operación contenida en la Resolución 02968 de 2025, y las revisiones internas efectuadas sobre la solicitud S-2025-2000-181995 del 21-11-2025; y (v) las actas o ayudas de memoria de las "*mesas de trabajo*" invocadas en los estudios previos.

b. Al Ministerio del Trabajo: el CDP 114225 y el registro presupuestal; la cadena presupuestal SIIF (compromiso, obligación, orden de pago y pago, con sus fechas) de la apropiación A-03-04-01-020; la identificación del beneficiario del giro y de la cuenta receptora; la comunicación del 17-10-2025 dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sus antecedentes; el acto que dotó de apropiación el objeto de gasto A-03-04-01-020; y los soportes de las "*mesas de trabajo*" invocadas en los estudios previos.

SOLICITUDES

A la Oficina de Control Interno, en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 11 del Decreto 017 de 2025:(i) verificar, en el marco de su función de evaluación independiente, el cumplimiento de la normativa presupuestal y contractual aplicable en los actos y procesos a cargo del Departamento relacionados con la operación descrita —en particular, la Resolución 02968 de 2025, el trámite de su aprobación ante la DGPPN y la ejecución de los recursos incorporados; **(ii)** valorar la inclusión de la operación descrita en el Programa de Auditoría Interna del Departamento; **(iii)** de encontrarlo procedente, comunicar los hechos a los organismos competentes; y **(iv)** informar al suscrito, en lo que resulte procedente, las actuaciones que adelante.

MANIFESTACIÓN SOBRE LA FUENTE DE CONOCIMIENTO

Prosperidad Social

No. de radicación: **M-2026-40000-054012**

Fecha radicación: 2026-10-31 11:24:15 PM

Manifiesto que los hechos expuestos en este informe me constan exclusivamente por los documentos que en él se relacionan y se anexan, a los cuales tuve acceso en ejercicio de mis funciones. Presento este informe en cumplimiento del deber legal de poner en conocimiento los hechos de que he tenido noticia debido a mis funciones. Quedo a disposición de la Oficina de Control Interno y de las autoridades competentes para ampliar, aclarar o ratificar su contenido.

Cordialmente,

ÉDGAR PICÓN PRADO
Subdirector del Departamento

Anexos: Carpeta contractual del Convenio CONV-MT-642-2025

Nombre Anexo:
CARPETA CONTRACTUAL - Colombia mayor - MT-642-2025 .pdf
ACTO ADMINISTRATRIVO DE JUTIFICACION DPS.pdf
RESOLUCIÓN No. 02968 DE 2025 ADICIÓN CONVENIO.pdf
Aprobaciin DNP.pdf
2. CDP ADULTO MAYOR.pdf
Oficio - MinHacienda - Registro_2-2025-067187.pdf
JUSTIFICACIÓN DE INCORPORACIÓN DE RECURSOS CONVENIO.pdf
Solicitud Aprobaciin DPS.pdf
Oficio.docx (2).pdf

Copia: Sandra Suárez Pérez - DIRECCIÓN GENERAL

Copia: Carolina Escruceria Clavijo - SECRETARÍA GENERAL

Copia: Maria Fernanda Cortes Garzon - DIRECCIÓN DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Elaboró: Édgar Picón Prado

EMPRESA CERTIFICADA
Certificate No.
LAT-1003

ZERO WASTE
Basura Cero
Oro
SGBC-CER875538