

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2020

Respetado señor:  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

**Referencia:** Proyecto de Ley “*Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones*”

Respetado secretario, radicamos ante usted el presente Proyecto de Ley “*Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones*”, con el que buscamos reformar apartes del Decreto 444 que son inconvenientes y exceden las competencias extraordinarias conferidas al ejecutivo a través del artículo 215 de la Constitución Política.

De los Honorables Congresistas



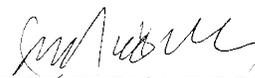
**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**WILSON ARIAS CASTILLO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**ALEXANDER LÓPEZ**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



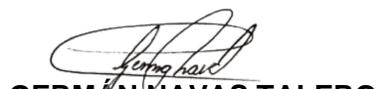
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**JESÚS ALBERTO CASTILLA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**JORGE GÓMEZ GALLEGO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo



**GERMÁN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo



**Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ de 2020 Senado**

**“Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA  
DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto de la Ley.** El presente proyecto tiene el objeto de reformar el Decreto 444 de 2020 *“Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

**Artículo 2°.** El artículo 3 del Decreto 444 de 2020 quedará así:

Artículo 3. Recursos. Los recursos del FOME provendrán las siguientes fuentes:

1. Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los rendimientos financieros generados por la administración los recursos.
3. Los demás que determine el Gobierno nacional.

**Parágrafo.** Los recursos del FOME serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un portafolio independiente, con el propósito de garantizar su disponibilidad. Los rendimientos financieros que se generen por la administración portafolio serán recursos del FOME en términos del numeral 2 de artículo.

Para la administración portafolio, la Crédito Público y Tesoro Nacional podrá realizar las operaciones monetarias, cambiarias y de mercado deuda pública legalmente autorizadas a dicha Dirección.

**Artículo 3°.** El artículo 4 del Decreto 444 de 2020 quedará así:

**Artículo 4. Uso de los recursos.** Los recursos del FOME se podrán usar conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco Decreto 417 2020, en particular para:

1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte Presupuesto General la Nación.
2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.

3. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.

4. Para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas – denominada Renta Básica en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA por un periodo de cinco (5) meses. Estas transferencias monetarias no condicionadas, junto con las transferencias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA constituirán una renta básica de emergencia por cinco (5) meses. Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas

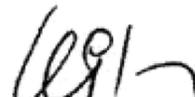
**Parágrafo.** Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.

**Artículo 4°. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación en el diario oficial y deroga los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, y 14 del Decreto 444 de 2020.

Por los honorables congresistas,



**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**WILSON ARIAS CASTILLO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**ALEXANDER LÓPEZ**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**JESÚS ALBERTO CASTILLA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**JORGE GOMEZ GALLEGO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo

**GERMÁN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo



## Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ de 2020 Senado

### **“Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones”**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **I. Introducción**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición, y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de trece millones de personas contagiadas y seiscientos mil muertes en todo el mundo<sup>1</sup>.

Por su parte, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno Nacional decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En virtud de este, se han expedido más de una centena de decretos en torno a la situación del COVID-19, de los cuales, la mayoría regula materias económicas.

Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215, sin embargo, se han expedido un número significativo de decretos que en una lectura inicial no están relacionados directamente con la situación que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Luego, mediante el Decreto 444 el gobierno nacional creó el Fondo para la Mitigación de la Emergencia (FOME), adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica y con el objetivo de *“atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”*. En el artículo 4 de este decreto se estipula los usos de los recursos que ingresen al fondo como proveer de liquidez a la nación; realizar transferencias del presupuesto a entidades; financiar directamente a empresas con dificultades; dar liquidez al sector financiero; invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por las empresas.

El decreto 444 estableció que, a título de préstamo forzoso, los recursos iniciales del FOME se tomarían del Fondo de Ahorro y Estabilidad (FAE) y del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET.

---

<sup>1</sup>Mapa de avance de la enfermedad del coronavirus elaborado por la Universidad de Johns Hopkins. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

## II. Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social

La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 213; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República<sup>2</sup>.

Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como *“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país”*<sup>3</sup>.

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3º).

En armonía con el anterior sistema de pesos y contrapesos, aunque las facultades excepcionales autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.

Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decida darles carácter permanente.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011, MP. Antonio Barrera Carbonell.

En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia colombiana, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el marco de la declaración del estado de emergencia social económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales<sup>4</sup>.

Vencido el lapso contemplado en el artículo, 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Gobierno pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.

Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, *“El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis”*.

*“El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso”*<sup>5</sup>.

### III. El decreto legislativo 444 del 21 de marzo del 2020, por el cual se crea el FOME

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró, a través del Decreto 417 de 2020, el estado de emergencia económica, social y ambiental en todo el territorio nacional. Este se fundamentó en dos presupuestos fácticos: i) el impacto que la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 que, ocasiona en el sistema de salud colombiano, y ii) las implicaciones en la economía nacional de la caída en el precio del petróleo, el aumento del precio del dólar y la desaceleración de la economía como consecuencia del confinamiento generalizado.

Las medidas reconocen también los efectos económicos adversos en los mercados internacionales y nacionales, así se indicó que, las alteraciones en los precios del dólar y del petróleo supondría desequilibrios que amenazaban empleos, capital de empresas y

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencias C – 353 de 1997. M.P.: Jorge Arango Mejía, y C-256 de 1997. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>5</sup> Ibídem.

comerciantes, y el balance del Presupuesto General de la Nación, por lo cual el Gobierno argumentó la necesidad de contar con recursos adicionales de manera ágil y destinarlos a implementar medidas para i) fortalecer el sistema de salud para garantizar atención y prevención, ii) contrarrestar la afectación a la estabilidad económica, productiva y social que esto conlleva, y iii) la necesidad de que la economía continúe brindando empleo y crecimiento, para ello se previó el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, en los considerandos 3 y 6.

En este sentido, se estableció que el FOME se nutriría de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), bajo el título de préstamo de la mayoría de sus recursos, y en el caso de FONPET de las vigencias para 2020, 2021 y 2022, teniendo en cuenta su liquidez y la necesidad inmediata de los mismos.

En consecuencia, el decreto 444 contempla en su artículo 3 que los recursos para financiarse provendrán del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) en los términos que señalan artículos posteriores, de los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación, los rendimientos financieros que generen la administración de estos recursos y los demás que determine el Gobierno Nacional, afectando la autonomía de las entidades territoriales, en tanto no asegura el cumplimiento cabal de los principios de concurrencia, participación y subsidiariedad en el manejo de la política fiscal.

En efecto, la Constitución reconoció cierto grado de autonomía fiscal a las entidades territoriales, lo cual se materializa en el manejo de sus recursos propios o aquellos transferidos por la Nación, para el cumplimiento de sus funciones. La jurisprudencia Constitucional ha explicado que la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, que permite establecer los derechos propios que les corresponden, es decir, el reducto mínimo intocable. Entre las garantías inherentes que les corresponden a las entidades territoriales, se encuentra la facultad de administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales. Por ello, aunque las competencias de los distintos entes territoriales, en un Estado unitario son ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.

Así, el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.

Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.

Es claro que el principio de subsidiariedad está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante



para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias.

El sistema de financiación de las entidades territoriales comprende básicamente tres fuentes: en primer lugar, las transferencias intergubernamentales que aporta la Nación a los departamentos y municipios mediante el Sistema General de Participación de los departamentos, distritos y municipios. Por otra parte, se encuentran los recursos “propios” procedentes del sistema fiscal de los departamentos y municipios, que comprenden lo recaudado por concepto de impuestos propios, tasas y contribuciones especiales, ingresos patrimoniales y contractuales, multas y sanciones, y finalmente, están los recursos provenientes de operaciones de crédito público.

Este sistema encuentra sustento en el poder fiscal reconocido por la Constitución a los entes territoriales, el cual comprende distintas aristas en materia de ingresos, como son: el poder tributario, el poder patrimonial y el poder de endeudamiento, cuyo ejercicio permite a los entes la consecución de los recursos necesarios para cumplir con las responsabilidades asignadas y a la vez ejercer la autonomía dispuesta constitucionalmente. Adicionalmente, estos recursos se complementan con los ingresos que reciben las entidades territoriales mediante el sistema de transferencias.

Dentro del proceso de descentralización, la Constitución debe asignar competencias a las entidades territoriales para lo cual es consecuente en ordenar la transferencia de los recursos necesarios para el efecto, al punto que prohíbe descentralizar competencias sin que previamente se asignen los recursos fiscales suficientes para atenderlas (inciso 9º del Art. 356).

Así lo reconoció de manera temprana la Corte Constitucional, en su sentencia C – 219 de 1997, en la cual explicó que uno de los derechos en cabeza de las entidades territoriales consiste en la *“atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de auto-gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. No obstante, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada”*.

El acto legislativo 1 de 30 de julio de suprimió el situado fiscal, cesión que hacía la Nación a los departamentos y distritos de un porcentaje de sus ingresos corrientes, y se creó el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, quienes se vincularon en calidad de destinatarios directos. Ahora bien, para implementar esta reforma se expidió la ley 715 de 2001, que en su artículo 1 se refirió a la naturaleza del Sistema General de Participaciones en los siguientes términos:

*“El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.”*



En consecuencia, los recursos que la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”, tal como pasa a revisarse.

A pesar de la naturaleza exógena de los recursos que administran los fondos FONPET y FAE, estos constituyen un reconocimiento del margen de maniobra que las entidades territoriales detentan como expresión de la autonomía fiscal que la Constitución consagró. Si bien es cierto, que la autonomía se reduce cuando se trata de las rentas exógenas, esta no desaparece por completo, en la medida que el legislador, en este caso el presidente como legislador de excepción, debe respetar el reducto mínimo de la autonomía el cual se entiende como el derecho que tienen a administrar sus recursos, adecuar la ordenación de su gasto como consecuencia directa de la intermediación con las poblaciones en su jurisdicción y las necesidades locales.

**Los recursos del FONPET no pueden ser dispuestos para financiar el FOME en tanto están constitucionalmente protegidos en aras de que su única destinación sea el pago de pensiones.** Por ello, la presente iniciativa deroga los artículos 12, 13 y 14 del Decreto 444 de 2020 expedido en virtud de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica ya que representan una contradicción específica con los mandatos establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política.

El artículo 12 del Decreto 444 de 2020 permite tomar aquellos recursos del FONPET, que se encuentren sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales para que sean objeto de préstamo por parte de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito con destino al FOME.

La anterior destinación de recursos del FONPET contraría el mandato del artículo 48 de la Constitución política, puesto que en su inciso 5 señaló que, *no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella*. La asignación para fines diferentes pone en riesgo el derecho constitucional a la seguridad social y junto con él la concretización de otros derechos fundamentales como lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación, SU-587 de 2016:

*Este precepto ha sido interpretado por la Corte, como una medida de protección de las rentas recaudadas con el objeto exclusivo de preservar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social, de acuerdo con el cual se busca impedir la desviación de sus recursos y, por ende, su desfinanciación, sobre todo cuando de por medio se encuentra la garantía de derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la salud y el mínimo vital.* (Subrayado fuera del texto original).

La Corte también afirma en la SU 587 de 2016 que la categorización de los recursos de la seguridad social se entiende en la medida que estos *deben servir como fuente para el mejoramiento del sistema, en términos de calidad, universalidad, solidaridad e integralidad.*

La anterior postura sobre la destinación específica de los recursos destinados a las pensiones ha sido ratificada por la jurisprudencia. Una de las características del sistema general de pensiones que la Corte Constitucional señala en sentencia C- 422 de 2016: *Como características del sistema general de pensiones se instituye que: (...); e) los recursos del sistema se destinan exclusivamente al mismo y no pertenecen a la Nación ni a las entidades que los administran; f) el Estado es responsable de la dirección, coordinación y control del sistema de pensiones, garante de los recursos pensionales y controla su destinación exclusiva, custodia y administración;(...).* Así las cosas, tanto el mandato constitucional como la interpretación de la Corte Constitucional ratifican la premisa de que los recursos destinados a pensiones son de destinación específica y que las entidades que los administran no pueden disponer de los mismos para fines distintos.

Sumado a lo anterior, y como desarrollo del precepto constitucional, la Ley 549 de 1999 que creó el FONPET establece en numeral 5 del artículo 7 que: *En ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales en los términos y condiciones previstos en esta ley.* Igualmente, dicha Ley no facultó al Ministerio de Hacienda para invertir los recursos que administra del FONPET, solamente a administrarlos para ser ejecutados con el fin de satisfacer las obligaciones pensionales de los entes territoriales. Por tanto, la norma ratifica el mandato constitucional y, a diferencia de otros recursos que hacen parte del SGR como los del FAE, no permite que los recursos pensionales tengan destinación en otros asuntos distintos a la financiación de las obligaciones pensionales de los entes territoriales.

Además de la contradicción del artículo 12 del Decreto 444 de 2020, también resulta ser totalmente inconveniente e inconstitucional, ya que la norma exime al Gobierno nacional de retornar el dinero tomado del FONPET en préstamo, al menos con la indexación respectiva. Así, además de tomarse indebidamente recursos de destinación específica, se ponen en riesgo los recursos recaudados destinados a la garantía real del derecho a la seguridad social y a un eventual incumplimiento de la obligación que tienen los entes territoriales en el pago del derecho a la pensión de miles de colombianos. A su vez, dicha situación impediría la satisfacción del mandato constitucional del artículo 48 que indica que el Estado *ampliara progresivamente la cobertura de la Seguridad Social* toda vez que los dineros devueltos a futuro en lugar de crecer, se reducirán.

El artículo 12 resulta inconstitucional al realizar una asignación diferente de los recursos del FONPET, toda vez que los mismos tienen una destinación específica consagrada por la Constitución en su artículo 48 y que busca preservar el derecho a la seguridad social, garantía de la cual dependen otros derechos para materializarse. Además, el no retorno del dinero al FONPET con la indexación respectiva redundaría en la imposibilidad de materializar de manera progresiva la cobertura de la Seguridad Social en los entes territoriales como ordena la Constitución Política.

El artículo 13 del Decreto 444 de 2020 consagra la facultad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que serán girados en las vigencias 2020, 2021, y 2022 al FONPET.

Esta disposición, no solo viola el artículo 48 de la Constitución política previendo una destinación diferente de los recursos de la seguridad social de millones de colombianos y colombianas, sino que hace aún más gravosa la situación permitiendo tomar recursos de vigencias futuras del FONPET como respaldo a créditos que adquiera el Gobierno Nacional en virtud de la declaratoria de emergencia

#### IV. Conclusión

Pese a los amplios poderes de que dispone el ejecutivo, por medio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 215, la respuesta no se orientó a minimizar la propagación del virus y a rastrear eficientemente las cadenas de contagio, a fortalecer la red pública hospitalaria, o a brindar garantías humanitarias que permitieran a las personas sin recursos económicos o en situación de vulnerabilidad mantener las medidas de distanciamiento social obligatorio. Por el contrario, sus decisiones tardías, se enfocaron en proveer solidez al sistema bancario y financiero, y en reactivar la economía han contribuido a la expansión acelerada del virus. Entonces, los recursos centralizados en FOME no se destinaron preferencialmente a fortalecer el sistema de salud, ni a garantizar un confinamiento en condiciones económicas y sociales dignas a las familias pobres y en situación de vulnerabilidad. Y que además, la destinación inconsulta que consagra el decreto 444 de 2020 resulta desproporcionada y puede afectar la planificación que deben adelantar las autoridades locales en el marco de la definición de los Planes de Desarrollo, afectando así, la autonomía territorial consagrada constitucionalmente.

Por los motivos anteriormente expuestos, este proyecto de ley tiene como objetivo derogar el decreto legislativo 444 de 2020.

De los honorables Congresistas,



**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**WILSON ARIAS CASTILLO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**ALEXANDER LÓPEZ**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**JESÚS ALBERTO CASTILLA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**JORGE GÓMEZ GALLEGO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo

**GERMÁN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo