

Bogotá D.C., octubre de 2020.

Doctor  
**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Presidente Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia:** Radicación Informe de ponencia al  
Proyecto de Ley No.312 de 2020 Cámara

Cordial saludo:

En nuestra condición de ponentes, conforme a la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera nos permitimos hacerle llegar para su radicación la ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Del señor presidente,



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Representante a la Cámara  
Coordinadora ponente



**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador ponente



**KELYN GONZALEZ DUARTE**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NO. 312 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA Y  
ADICIONA EL DECRETO LEGISLATIVO 444 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES”**

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2020.

Doctor  
**NESTOR LEONARDO RICO**  
Presidente Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**REF:** Informe de ponencia al Proyecto de Ley No.312 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se reforma y adiciona el Decreto Legislativo 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones”

Respetado Señor presidente:

En nuestra condición de ponentes, conforme a la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de conformidad a lo dispuesto en los artículos 150,153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia con fundamento en las siguientes consideraciones y orden metodológico:

- I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
- II. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY
- III. ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO
- IV. PROPOSICIÓN

## I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada por el Honorable Senador Roy Barreras, el Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso Número 740 de fecha 19 de agosto de 2020.

Fueron designados como Coordinadores Ponentes, los Honorables Representantes Sara Elena Piedrahita Lyons y Carlos Mario Farelo Daza, y como ponente Kelyn González Duarte.

## II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Según se indica en el art. 1° del proyecto de ley, este tiene por objeto:

(...) Modificar el Decreto Legislativo 444 de 2020, para garantizar la destinación en forma preponderante de los recursos económicos necesarios para fortalecer el sistema de salud en Colombia ante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, a través del Fondo para la Mitigación de Emergencias FOME.

A fin de ilustrar las modificaciones propuestas en el proyecto de ley, a continuación, relacionamos el articulado contrastándolo con lo dispuesto inicialmente en el Decreto Legislativo No. 444 de 2020:

P. L. 312 DE 2020 Cámara	Decreto 444 de 2020
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 2° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. Objeto. El FOME tendrá por objeto atender, <b><u>de forma primordial</u></b>, las necesidades de recursos para la atención en salud, <b><u>así como</u></b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2. Objeto.</b> El FOME tendrá por objeto 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 marco del Decreto <u>417</u> de 2020.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 4° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 4. Uso de los recursos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4. Uso de los recursos.</b> Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del</p>

Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis derivada de la pandemia del Covid 19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en particular para:

**1. Atender las necesidades de los recursos requeridos para la adecuación hospitalaria, extra hospitalaria, domiciliaria, de bioseguridad y alimentaria.**

2. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

3. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.

~~3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.~~

4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.

Decreto 417 de 2020, en particular para:

1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de 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. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.

4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.

6. 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.

**PARÁGRAFO.** Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de 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

<p>6. 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.</p> <p>PARÁGRAFO. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de 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 crisis derivada de la pandemia del Covid-19. 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.</p>	<p>de la que trata el Decreto 417 de 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.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 12° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 12. Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET. Los siguientes recursos a favor del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, que se encuentren sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales, administrados tanto en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional como en el patrimonio autónomo FONPET, podrán ser objeto de</p>	<p><b>ARTÍCULO 12. Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET.</b> Los siguientes recursos a favor del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, que se encuentren sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales, administrados tanto en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional como en el patrimonio autónomo FONPET, podrán ser objeto de préstamo a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al FOME, con el único objeto de conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de</p>

préstamo a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al FOME, con el único objeto de conjurar la crisis derivada de la pandemia del Covid-19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional:

1. El recaudo del impuesto de timbre nacional pendiente de distribuir en el FONPET a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.
2. El recaudo del impuesto de timbre nacional que deba girarse al FONPET en la presente vigencia.
3. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.
4. El valor proveniente de privatizaciones que se deba girar al FONPET para el año 2020.
5. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de capitalizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.

El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las **cinco (5)** vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del desembolso. El pago de estas obligaciones se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO 1. En todo caso, se deberán mantener en el FONPET los recursos necesarios para garantizar su operación.

PARÁGRAFO 2. Los préstamos de

2020:

1. El recaudo del impuesto de timbre nacional pendiente de distribuir en el FONPET a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.
2. El recaudo del impuesto de timbre nacional que deba girarse al FONPET en la presente vigencia.
3. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.
4. El valor proveniente de privatizaciones que se deba girar al FONPET para el año 2020.
5. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de capitalizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.

El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del desembolso. El pago de estas obligaciones se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO 1. En todo caso, se deberán mantener en el FONPET los recursos necesarios para garantizar su operación.

PARÁGRAFO 2. Los préstamos de que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y

<p>que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p>	<p>se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 13° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 13. Operaciones con cargo a los recursos provenientes de la Nación de las vigencias 2020 Y 2021 y 2022 del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que serán girados en las vigencias 2020 y 2021 y 2022 al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, provenientes de la Nación, para conjurar la crisis derivada de la pandemia del Covid-19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o los viceministros.</p> <p>Los recursos que se obtengan en virtud de las operaciones de qué trata este artículo deberán ingresar al FOME.</p> <p>Cuando se hagan exigibles las obligaciones derivadas de estas operaciones, los recursos comprometidos se utilizarán para extinguir dichas obligaciones. El</p>	<p><b>ARTÍCULO 13. Operaciones con cargo a los recursos provenientes de la Nación de las vigencias 2020, 2021 y 2022 del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET.</b> La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que serán girados en las vigencias 2020, 2021 y 2022 al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, provenientes de la Nación, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o los viceministros</p> <p>Los recursos que se obtengan en virtud de las operaciones de qué trata este artículo deberán ingresar al FOME.</p> <p>Cuando se hagan exigibles las obligaciones derivadas de estas operaciones, los recursos comprometidos se utilizarán para extinguir dichas obligaciones. El pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el FONPET a que hace referencia este artículo, se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. El Gobierno nacional deberá reembolsar estos</p>

<p>pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el FONPET a que hace referencia este artículo, se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las <b><u>cinco (5)</u></b> vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación.</p> <p>Para optimizar el costo financiero, la celebración de las operaciones de las que trata el presente artículo deberán ajustarse a las necesidades de liquidez del FOME.</p> <p>PARÁGRAFO. Estas operaciones se encuentran exceptuadas del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p>	<p>recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación.</p> <p>Para optimizar el costo financiero, la celebración de las operaciones de las que trata el presente artículo deberán ajustarse a las necesidades de liquidez del FOME.</p> <p>PARÁGRAFO. Estas operaciones se encuentran exceptuadas del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p>
<p><b>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos, 8°, 9°, 14° y 15° del Decreto Legislativo 444 de 2020.</p>	<p><b>ARTÍCULO 8. Operaciones de transferencia temporal de valores.</b> Las operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, a las que se hace referencia en el numeral 3 del artículo 4 del presente decreto legislativo, serán aquellas operaciones del mercado monetario que se efectúen conforme a lo reglamentado por el artículo 2.36.3.1.3. del Decreto 2555 de 2010. Para estos casos, se podrá admitir como colateral admisible los títulos representativos de cartera comercial, de vivienda, de consumo y/o leasing financiero, emitidos por un establecimiento de crédito.</p>

Para el desarrollo de estas operaciones, la Nación podrá contratar con el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria -FRECH la realización y/o ejecución de las operaciones de transferencia temporal de valores.

Estas operaciones se podrán realizar únicamente para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia de que trata el Decreto 417 de 2020. Las operaciones de regreso para efectos del presente artículo no podrán exceder los 365 días desde su realización.

PARÁGRAFO 1. Para la realización de estas operaciones el FRECH podrá utilizar recursos del FOME para adquirir Títulos de Tesorería TES - Clase B directamente con la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional tanto del mercado primario como secundario. A su vez, el FRECH podrá invertir la liquidez disponible en depósitos remunerados en el Banco de la República o en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

PARÁGRAFO 2. Habilítese al Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria -FRECH a recibir títulos representativos de cartera comercial, de consumo y/o leasing financiero, en adición a los títulos hipotecarios que tiene autorizados.

**ARTÍCULO 9. Operaciones de apoyo de liquidez.** Se consideran apoyos de liquidez a los que hace referencia el numeral 3 del artículo 4 del presente Decreto legislativo, los depósitos que efectúe la Dirección General de Crédito

Público y Tesoro Nacional, con los recursos del FOME, a las bancas estatales de primer y segundo piso. Dichos depósitos se llevarán a cabo en moneda legal colombiana y su plazo será de hasta 12 meses.

El apoyo de liquidez de que trata el presente artículo únicamente será destinado a solventar las necesidades sociales y económicas del sector empresarial, ocasionadas por la situación a la que se refiere el Decreto 417 de 2020.

Para la realización de las operaciones, las bancas estatales podrán realizar sindicaciones entre ellas.

**ARTÍCULO 14. Mecanismo residual de financiación.** En caso de que se agoten todas las fuentes de recursos destinadas a financiar la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá utilizar, a título de préstamo, los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, siempre que no se comprometa el pago de las obligaciones a cargo de dicho Fondo en cada una de las vigencias correspondientes.

Los préstamos que otorgue el FONPET en virtud del inciso anterior serán remunerados a tasas de interés de mercado, y se pagarán dentro de los diez (10) años siguientes al desembolso de dichos recursos.

El pago de las obligaciones de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el FONPET a que hace

	referencia este artículo, se hará con cargo al rubro del servicio de la duda del Presupuesto General de la Nación.
--	--

Así las cosas, y de acuerdo con lo que se puede evidenciar en líneas anteriores, el proyecto de ley propone:

1. Priorizar destinación de recursos del Fondo a la atención en salud, atención de *“necesidades de los recursos requeridos para la adecuación hospitalaria, extra hospitalaria, domiciliaria, de bioseguridad y alimentaria.”*
2. Eliminar uso de operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero.
3. Establecer el término de cinco (5) años para el reembolso de los recursos al FONPET.
4. limitar a dos vigencias (2020 y 2021) el uso de los recursos FONPET, que podrá utilizar el Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito.
5. Deroga los arts. 8° y 9° (operaciones de apoyo de liquidez financiera), 14° (mecanismo residual de financiación) y el art. 15° (inversión en instrumentos de capital).

Todo lo anterior, justificado en que los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), deben destinarse para la prestación efectiva del servicio de salud, atender a población vulnerable, que a su vez garantice la disminución de la velocidad de contagio que se genera cuando las personas deben salir de sus hogares a buscar su sustento.

Si bien coincidimos con la visión del proyecto, esto es, en el uso prioritario que se debe hacer de los recursos del FOME en los servicios de salud, así como la atención de la población vulnerable del país. Consideramos que las modificaciones particulares, pueden generar efectos adversos que pueden agudizar la crisis económica que atraviesa el país por causa del Covid – 19, tal como se establece en el siguiente acápite.

### III. ANÁLISIS DEL PROYECTO

Con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 444 de 2020 para crear el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, adscrito al Ministerio de Hacienda destinado a proveer recursos para atender la emergencia.

El fondo se financió con un préstamo a la Nación de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET), recursos del PGN y los rendimientos financieros generados por la administración de recursos.

Ahora bien, en cuanto a las inversiones realizadas con los recursos del fondo, según la información reportada en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda, y consolidada por el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, con corte al 21 de septiembre de 2020, la destinación de los recursos del Fondo, ha sido la siguiente:

<b>PROGRAMA / SECTOR</b>	<b>RECURSOS FOME</b>
Salud	\$ 3.201.932.812.237
Subsidios a la nómina	\$ 3.281.995.488.000
Ingreso solidario	\$ 4.099.763.641.000
Transferencias programas sociales	\$ 3.251.230.665.901
Otros	\$ 759.418.523.600
Sin información	\$ 9.095.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 14.594.350.225.738</b>

En este sentido, de los recursos del Fondo para la Mitigación de Emergencias, se ha realizado un desembolso superior a los 14 billones. De manera que de los 25.5 billones de pesos con los que cuenta el fondo, se ha desembolsado el 57%, con un saldo de 10.9 billones correspondiente al 43% de la totalidad de los recursos.

La relación presentada evidencia que los sectores con mayor inversión han sido el de salud, el programa de subsidio a la nómina, transferencias a otros programas sociales, y el programa de ingreso solidario.

Ante la coyuntura generada por el Covid – 19, los recursos del Fondo se han destinado de forma primordial para la atención en salud, en cuanto a la habilitación y aumento de capacidad hospitalaria, adopción de medidas de bioseguridad, así como para la financiación de programas sociales de población vulnerable.

El Decreto 444 de 2020, se expidió con miras a fortalecer el sistema de salud para atender la pandemia, tal como se estableció en el acápite considerativo:

“(…) es previsible que se requiera contar con recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios , que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas, dirigidas entre otros, a fortalecer el sistema de salud para garantizar las condiciones necesarias de atención y prevención en el marco de la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID-19, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ello conlleva , en el marco de la coyuntura que actualmente experimenta el país.

De hecho, con la emisión del Decreto, el Ministerio de Hacienda<sup>1</sup>, explicó que los recursos del Fondo, serían invertidos en:

- *Adquisición de tests adicionales para garantizar el acceso de los colombianos a un diagnóstico confiable.*
- *Flujo de recursos para que los hospitales puedan aumentar capacidad instalada, priorizando las camas en cuidados intensivos e intermedios.*
- *Garantizar ingresos a la población vulnerable de Colombia.*
- *Necesidades de seguridad que emerjan a causa del COVID-19.*
- *Los demás que se requieran para conjurar la crisis.*

Lo anterior evidencia que el objetivo de la creación del Fondo, “*atender las necesidades de recursos para la atención en salud*” como lo establece el art. 2, se ha cumplido en los términos esperados de acuerdo con la ejecución de recursos reportada.

Así lo respalda además lo manifestado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que, en el trámite de elaboración de esta ponencia, indicó que<sup>2</sup>:

Los recursos del FOME han sido dispuestos para atender tres ejes de atención de la emergencia: i) atención de la emergencia sanitaria, ii) atención de la población de vulnerabilidad, y ii) medidas para preservar el empleo y la actividad económica.

Así mismo, señaló el Ministerio:

---

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda. Oficina de comunicaciones.

[http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-127220](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-127220)

<sup>2</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No. Expediente 44251/2020/OFI. 6 de octubre de 2020.

“El Comité de Administración del FOME ha aprobado gastos con cargo al Fondo por &\$25,2 billones, para la atención de los tres objetivos primordiales de la atención de la emergencia. Primero, la atención de la emergencia sanitaria a la que se han destinado cerca de \$9,04 billones; segundo, la atención de la población en condición de vulnerabilidad que cuenta con recursos del FOME por un monto aproximado de \$9,2 billones y, tercero, la protección del empleo y preservar la actividad económica, a la cual se han destinado cerca de \$6,9 billones”

La información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ejes de atención, el monto de los recursos previstos para su desarrollo en la vigencia 2020 y la entidad del Presupuesto General de la Nación ordenadora del gastos, se encuentran organizados de la siguiente forma:

Concepto	Entidad ejecutora del PGN	Monto
<b>1. Atención emergencia sanitaria</b>		<b>9.041</b>
Medidas para la atención en salud en todo el territorio nacional	Ministerio de Salud y Protección Social, Unidad Nacional para la Gestión de riesgos de Desastros	8.140
Sanidad del sector Defensa	Ministerio de Defensa, Policía Nacional	346
Elementos de bioseguridad - centros de reclusión	USPEC, INPEC	25,5
Abastecimiento alimentario - cadenas logísticas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	130,0
Protocolos de bioseguridad colegios oficiales	Ministerio de Educación	400,0
<b>2. Ayuda social a población en condición vulnerable</b>		<b>9.204</b>
Giros extraordinarios Programas Sociales		3.709,3
<i>Familias en acción</i>	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1.972,3
<i>Jóvenes en Acción</i>		507,6
<i>Colombia Mayor</i>	Ministerio del Trabajo	1.229,4
Adelanto Programa de Devolución MA	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Ministerio del Trabajo	400,0
Asistencia humanitaria alimentaria	Unidad Nacional para la Gestión de riesgos de Desastros	306,0
Programa Ingreso Solidario	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	4.429,0
Atención adultos mayores en lista de priorización - Colombia Mayor	Ministerio del Trabajo	10,5
Transferencia económica a trabajadores cesantes a través de Cajas de Compensación Familiar	Ministerio del Trabajo	195,0
Asistencia a Colombianos en el exterior	Ministerio de Relaciones exteriores	14,8
Recursos de tasa compensada para financiación de servicios públicos domiciliarios	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	24,7
Subsidios directos para servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en zona rural	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	40,0
Apoyo al ingreso de trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada	Ministerio del Trabajo	75,0
<b>3. Protección del empleo y reactivación económica</b>		<b>6.981</b>
Subsidio a la comisión de las garantías para líneas de crédito a través del Fondo Nacional de Garantías	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.108,00
Tasa compensada Bancoldex (Líneas de redescuento y directas para atención de la emergencia y reactivación)	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	63,00
Programa Apoyo al Empleo Formal - PAEF	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4.376,34
Programa Apoyo al Pago de la Prima - PAP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	363,00
Convocatorias Especiales sector Cultura	Ministerio de Cultura	30,00
Financiamiento Transportes Masivos - Findexer tasa compensada	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	40,50
<b>Total de gastos aprobados por el FOME</b>		<b>25.226</b>

Hechas las anteriores precisiones, es pertinente proceder a analizar la viabilidad e idoneidad de lo propuesto en el proyecto de ley, de conformidad con las tesis que se exponen a continuación:

## 1. Impacto de las modificaciones que plantea el proyecto de ley.

En la exposición de motivos se establece que, el objetivo primordial del proyecto es:

Garantizar lo previsto en el artículo 2º de este decreto para que los recursos apropiados por el Gobierno Nacional a través de este Decreto y a su vez del Fondo para la Mitigación de Emergencias – FOME-, **se destinen como primera medida a las necesidades para la prestación efectiva del servicio de salud, así como los efectos de la crisis derivada de la pandemia del Covid-19** en lo que tiene que ver con la afectación a la población más vulnerable, a la que se le debe garantizar un mínimo vital de subsistencia, que a su vez garantice la disminución de la velocidad de contagio que se genera cuando las personas deben salir de sus hogares a buscar su sustento.

Se observa entonces que el proyecto de ley se orienta a que se priorice el uso de los recursos de FOME a: i) La prestación efectiva del servicio de salud ii) atender los efectos de la crisis derivada de la pandemia.

Tal como se relacionó en el acápite anterior, los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, se han invertido en los siguientes conceptos:

- Atención de emergencia sanitaria:

La inversión por este concepto se refiere a las medidas para la atención en salud en todo el territorio nacional, sanidad del sector defensa, elementos y protocolos de bioseguridad en centros de reclusión y colegios oficiales, así como para abastecimiento alimentario – cadenas logísticas a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- Ayuda social a población en condición vulnerable:

En cuanto a los mecanismos de ayuda a la población vulnerable, la inversión se refiere a giros extraordinarios a programas sociales, tales como, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor. Así mismo, este eje de atención, incluye: i) adelanto Programa de Devolución IVA ii) asistencia humanitaria alimentaria iii) Programa Ingreso Solidario iv) atención adultos mayores en lista de priorización – Colombia Mayor v) Transferencia económica a trabajadores cesantes a través de Cajas de Compensación vi) Asistencia a colombianos en el exterior vii) Recursos de tasa compensada para financiación de servicios públicos domiciliarios viii) Subsidios directos para servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en zona rural ix) apoyo al ingreso de trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada.



- Protección del empleo y reactivación económica:

Por último, los gastos aprobados por este concepto, se refieren a: i) Subsidio a la comisión de las garantías para líneas de crédito a través del Fondo Nacional de Garantías ii) Tasa compensada Bancoldex (Líneas de redescuento y directas para atención de la emergencia y reactivación) iii) Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF iv) Programa Apoyo al Pago de la Prima – PAP v) Convocatorias Especiales Sector Cultura vi) Financiamiento Transportes Masivos – Findeter Tasa Compensada.

Así, se evidencia, que los fines que se persiguen con el proyecto ya se cumplen, por cuanto toda la inversión está justamente dirigida a la atención en salud y a atender a la población más vulnerable, no sólo durante la vigencia de las medidas de aislamiento obligatorio decretadas por el Gobierno Nacional, sino además para mitigar los efectos económicos perjudiciales de las mismas orientados a la reactivación económica.

Por ello, considerando la inversión realizada con los recursos del Fondo, la iniciativa pierde sentido puesto que el objetivo de la misma hoy se cumple, sin que el legislador haya ajustado o modificado el Decreto. De manera que el fin último de la iniciativa no resulta sustancial y tampoco son necesarios. Contrario a ello, sí podrían generar imprecisiones respecto a la inversión de los recursos del Fondo, cuando este es un aspecto que ya se encuentra definido y aún más importante, cuando los recursos ya se invierten en atención en salud y ayudas a la población vulnerable.

## **2. Inconveniencia del Proyecto de ley por cumplimiento de los objetivos del decreto 444 de 2020.**

El proyecto pretende disminuir a dos, las vigencias de los recursos FONPET, que podrá utilizar el Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito. Lo anterior, por cuanto el Decreto habilita dicho préstamo hasta el 2022.

No obstante, de acuerdo con los organismos internacionales, el endeudamiento es una estrategia viable y recomendada para generar un efecto contracíclico a la recesión y en consecuencia un mecanismo para evitar que se agudicen problemáticas socioeconómicas como el desempleo, proteger el ingreso de los hogares, mantener el consumo, propender por la recuperación del sector empresarial del país y a su vez, mantener los ingresos del Estado, para así, atender las necesidades de los sectores sociales más necesitados.

En este sentido, permitir que el Gobierno Nacional continúe efectuando operaciones con los recursos del FONPET hasta el 2022, permite que todos los sectores de la economía puedan recuperarse. Así lo ha recomendado el Fondo

Monetario Internacional, quien al expedir sus recomendaciones para la elaboración de los presupuestos nacionales para la vigencia 2021, advirtió:

“Esta tarea no será fácil debido al nivel sin precedentes de incertidumbre en torno a las perspectivas económicas tras el confinamiento y el masivo shock fiscal causado por la pandemia, el cual se ha visto exacerbado en los países ricos en recursos naturales por la caída de precios de las materias primas. La preparación del presupuesto 2021 deberá abordar los siguientes aspectos: i) **considerar el impacto (aún incierto) de la crisis de la COVID-19 en la economía y en la posición fiscal del gobierno;** ii) **evaluar el espacio fiscal para continuar con el gasto considerado prioritario durante la crisis y las medidas de recuperación;** iii) **evaluar las necesidades de financiamiento del gobierno;** y iv) aumentar la transparencia y la rendición de cuentas mediante una presentación y contabilidad adecuadas de las respuestas fiscales relacionadas con la COVID-19, incluidas las medidas extrapresupuestarias.”<sup>3</sup>

De manera que el endeudamiento es la estrategia con la que cuenta el Estado, no sólo para mitigar los efectos económicos desastrosos de la pandemia, sino además el mecanismo para proteger la economía y lograr su reactivación. Es claro que esto tendrá un costo para las generaciones futuras, pero es el único mecanismo viable para proteger la población más vulnerable en el presente.

Así, recortar de tres a dos vigencias la posibilidad de endeudamiento del Gobierno con los recursos del FONPET, no coincide con el tiempo de recuperación que los especialistas proponen para la economía, quienes han estimado una escasa recuperación en los años inmediatos, tal como lo ha dicho la OCDE. La referida organización ha señalado:

"Es inevitable que aumente la deuda pública pero el gasto financiado con dicha deuda deberá estar claramente dirigido a respaldar a la población más vulnerable y a proporcionar la inversión necesaria para lograr una transición a una economía más resiliente y sostenible"<sup>4</sup>

Además, la OCDE ha recomendado mantener las ayudas en materia de política fiscal y monetaria para mantener la confianza y limitar la incertidumbre, señalando que ya habrá tiempo de ajustar las finanzas públicas, pero ese momento no es 2021:

---

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional. Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis: Guía para preparar el presupuesto de 2021. Pag. 5. Consultado el 11 de septiembre de 2020. Disponible en: <file:///sp-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.PDF>

<sup>4</sup> <https://www.oecd.org/economy/la-recuperacion-de-la-economia-mundial-camina-sobre-la-cuerda-floja.htm>.



El mantenimiento de un apoyo fiscal fuerte no debería impedir ajustes necesarios para programas de emergencia clave — incluidos los programas para retener el empleo y medidas de respaldo a los ingresos— para limitar los costes a largo plazo de la crisis y alentar la necesaria redistribución de recursos hacia sectores en expansión”<sup>5</sup>

Igual ocurre con la disminución de diez (10) a cinco (5) años del término en el que el Gobierno deberá reembolsar los recursos FONPET. No es coherente con las recomendaciones y estimaciones de los organismos internacionales, pretender que la recuperación económica, tendrá una velocidad mayor a la esperada y que en ese sentido el Gobierno Nacional contará con los recursos suficientes para atender la deuda en un término menor al estipulado, recursos que claramente provendrán de los contribuyentes.

Lo contrario significaría agudizar la situación de los contribuyentes para realizar el pago de recursos en cinco años, cuando los mismos tendrán una exigencia a veinte años, y en torno a este punto es importante tener en cuenta que los recursos objeto del préstamo corresponden a las personas que se pensionarán en el 2040<sup>6</sup>.

En esta medida, debe tenerse en cuenta que el préstamo del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), corresponde a pensiones que se van a pagar a partir del referido año. Es así como pensiones que hoy no se tienen que pagar, ayudan a mitigar y a afrontar la crisis, a atender a los más vulnerables y a recuperar la economía del país.

En virtud de lo anterior, puede concluirse que lo planteado por el Decreto 444 y las medidas planteadas en él, son coherentes y se ajustan a las condiciones macroeconómicas actuales, responden a los mecanismos de recuperación que proponen los expertos y además permiten que los contribuyentes puedan recuperarse económicamente para pagar la deuda que se tendrá con las pensiones territoriales, por lo que resulta inadecuado variar lo establecido en él.

#### IV. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia negativa y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el **PROYECTO DE LEY 312 DE 2020 CÁMARA**

---

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> Declaración del Director del DNP y el Viceministro de Hacienda, sobre uso de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). 23 de Marzo de 2020.

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL DECRETO LEGISLATIVO 444 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

Del señor presidente,



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**

Representante a la Cámara  
Coordinadora ponente



**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
Representante a la Cámara

Coordinador ponente



**KELYN GONZALEZ DUARTE**

Representante a la Cámara  
Ponente